

АНОТАЦІЯ

Почечун Є О. Організація діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Досліджено теоретичні основи діяльності старост в системі місцевого самоврядування, наведено сутнісну характеристику системи місцевого самоврядування, розкрито поняття територіальної громади та старости. Проаналізовано аспекти формування правового статусу старости, повноваження старости, особливості їх здійснення, нормативно-правове забезпечення розвитку старостинських округів в Україні. Визначено напрями удосконалення організації діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади.

Ключові слова: система місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування, староста, старостинський округ, повноваження, територіальна громада.

ANNOTATION

Sydorenko L. O. Leader and leadership in local self-government bodies. – Qualifying master's thesis on manuscript rights.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 «Public Management and Administration», specialty: 281 «Public Management and Administration». – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

The theoretical foundations of the activity of elders in the system of local self-government are studied, the essential characteristics of the system of local self-government are given, the concepts of territorial community and eldership are revealed. The aspects of the formation of the legal status of the headman, the powers of the headman, the peculiarities of their implementation, and the regulatory and legal support for the development of the headman's districts in Ukraine are analyzed. The areas of improvement of the organization of the activities of elders in the system of local self-government of the territorial community have been determined.

Keywords: system of local self-government, bodies of local self-government, starost, starosty district, powers, territorial community.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
1.1. Сутнісна характеристика системи місцевого самоврядування	8
1.2. Поняття територіальної громади	14
1.3. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування	21
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	27
2.1. . Правовий статус старости	27
2.2. Повноваження старости, особливості їх здійснення	33
2.3. Нормативно-правове забезпечення формування інституту старости та розвитку старостинських округів в Україні	47
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	53
3.1. Перспективи розвитку інституту старости в Україні	53
3.2. Організація діяльності старости в сучасних умовах	58
ВИСНОВКИ	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72

ВСТУП

Актуальність теми. Реформи, що спрямовані на зміцнення і розвиток демократичних інституцій мають пріоритетне значення для держав перехідного типу. Децентралізація влади в Україні, проведена з метою розширення меж самостійності та автономності місцевого самоврядування інституціоналізувала нову посадову особу місцевого самоврядування – старосту. В межах старостинського округу, який до децентралізації влади мав власні органи місцевого самоврядування, на старосту покладається значна відповідальність за забезпечення повноцінної життєдіяльності громадян і, відповідно, суттєве навантаження.

Інститут старости прийшов до України зовсім недавно – разом із процесом децентралізації, що розпочався в нашій державі з 2014 року. Під час децентралізації були утворені так звані об'єднані територіальні громади – структури, що були утворені на основі об'єднання колишніх сільських, селищних та міських рад і були наділені повноваженнями та фінансовими ресурсами на рівні міст обласного значення. Ті ради, які увійшли до об'єднаних громад припиняли свою діяльність шляхом ліквідації. Відповідно до цього були створені інститути старост, які мали на меті представляти інтереси мешканців старостинського округу на рівні керівництва громади. На сьогодні, і особливо в умовах воєнного часу, постає необхідність якнайкраще забезпечити ефективну управлінську систему на місцях і старости є першими комунікаторами між місцевою владою та жителями громад, що робить їхню роль дуже важливою.

Місьцеве самоврядування та його конституційно-правовий розвиток традиційно привертало увагу провідних вчених. Серед них: М. Баймуратов, Ю. Бальцій, О. Батанов, К. Ємельяненко, Н. Камінська, В. Копейчиков, П. Любченко, С. Серьогіна, М. Пухтинський та ін. Конституційно-правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування став предметом наукової уваги вітчизняних науковців, зокрема: І. Бутка, В. Григор'єва, В. Кампо, М. Корнієнка, А. Коваленка, О. Петришина, В. Погорілка, С. Серьогіної, О.

Фрицького та багатьох інших. З початком проведення реформи децентралізації влади її результати та перспективи отримали широке наукове висвітлення. Зокрема інститут старости досліджували І. Алмаші, М. Алмаші, М. Баюк, М. Войт, Т. Гаман, О. Гуменюк, І. Дробуш, І. Ковтун, І. Панова Р. Примуш, І. Рижук, С. Флентін та ін. Але на сучасному етапі необхідним є продовження дослідження особливостей організації діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади задля подальшої інтеграції цього інституту в систему місцевого самоврядування.

Мета і завдання кваліфікаційної магістерської роботи. Мета дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні засад та визначенні напрямів удосконалення організації діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади.

Визначена мета дослідження зумовила постановку та розв'язання таких завдань:

- вивчити теоретичні основи діяльності старост в системі місцевого самоврядування;
- дослідити правовий статус старости в системі місцевого самоврядування;
- проаналізувати повноваження старости, особливості їх здійснення;
- дослідити нормативно-правове забезпечення формування інституту старости та розвитку старостинських округів в Україні;
- визначити напрями удосконалення організації діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади.

Об'єкт дослідження – діяльність органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – організація діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади.

Методи дослідження. Задля досягнення поставленої мети та розв'язання визначених задач дослідження використовувались: історичний та логічний методи – для дослідження системи місцевого самоврядування, комплексний і системний підходи – для теоретичного обґрунтування діяльності старост в

системі місцевого самоврядування, порівняльний – для аналізу діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади; методи індукції і дедукції та інші – при визначенні напрямів удосконалення організації діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що:

набули подальшого розвитку:

– дослідження моделей запровадження посад старост: «старостат», «офіс старости», «офіс послуг», «комбінований офіс старости», визначення і практичне застосування яких з урахуванням місцевих особливостей, сприятиме конкретизації та ефективній реалізації повноважень старости в старостинському окрузі.

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що матеріали і висновки кваліфікаційної магістерської роботи можуть бути використані у практичній діяльності органів місцевого самоврядування в процесі організації діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, напрацьовані в процесі підготовки кваліфікаційної магістерської роботи результати можуть бути використані у навчальному процесі під час підготовки лекцій, розробленні спецкурсів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Структура і обсяг магістерської роботи. Магістерська робота містить 71 сторінку основного тексту, список використаних джерел із 57 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутнісна характеристика системи місцевого самоврядування

У правовій державі органи публічної влади виконують специфічні, властиві тільки їм, функції, які є шляхом (головним напрямом) діяльності органів влади для досягнення поставленої мети. Для обґрунтування функціональних основ діяльності органів публічної влади необхідно, розглядаючи поняття «органи публічної влади», спочатку розкрити зміст поняття «публічна влада».

Публічна влада включає державну владу і місцеве самоврядування (місцеву владу). Державна влада має свої особливості, а саме: державний суверенітет, загальнодержавний характер впливу, орієнтація на вирішення загальнодержавних питань та проблем, взаємодія з громадянами на основі правових інституцій, субординаційні зв'язки в державних органах, наявність «силових» органів. Державна влада ґрунтується на державній власності та коштах державного бюджету [1].

Досліджуючи сутність поняття «місцеве самоврядування» стосовно взаємодії органів публічної влади і територіальних громад, зазначимо, що розрізняють два теоретичні напрями, за якими науковців поділяють на «громадівців» та «державників». Основною відмінністю у теоріях є погляди щодо природи місцевого самоврядування, а саме: місцеве самоврядування є природнім правом територіальної громади або доброю волею держави, яка надає громаді право його реалізувати.

Деякі науковці місцеве самоврядування розуміють як «діяльність, яка реалізується людиною як її природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від її правового припущення»; при цьому держава за допомогою правових заходів лише впорядковує «активність територіальних громад, не встановлюючи її» [2]. Однак, переважна більшість дослідників

суб'єктами місцевого самоврядування вважають територіальні громади і їх органи. Зокрема, Л.Ярічевська розглядає місцеве самоврядування як «діяльність населення місцевої територіальної одиниці та його виборних органів, що спрямована на управління власними справами» [3].

Поділяють цю позицію і автори дослідження «Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи». Розглядаючи місцеве самоврядування в Україні вони зазначають, що «...сьогоднішній інститут місцевого самоврядування в Україні є волевиявленням територіальних громад, їх органів та посадових осіб, з метою самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України» [4].

В цьому контексті, цікавою є позиція і авторське визначення вченого О.Сушинського: «...місьцеве самоврядування є здійсненням виду публічної влади чи громадівської влади шляхом структурування на суспільнозначимі функції, що здійснюються відповідною інституційною структурою-громадою безпосередньо і через легалізовані та відповідальні перед нею (громадою) органи місцевого самоврядування: главу, раду та виконавчі органи територіальної громади» [5]. У свою чергу відомий дослідник І.Дробот представляє місцеве самоврядування як «...насамперед самоорганізоване на демократичних постулатах рівності, справедливості і свободи співіснування людей/громадян з метою організації своєї життєдіяльності» [6].

Проте, на нашу думку, сутність місцевого самоврядування розкривається як форма громадської активності, що визначається природним правом членів територіальної громади самостійно вирішувати питання забезпечення життєдіяльності та розвитку громад без регламентації та регулювання органів державної влади [7].

Місьцеве самоврядування – це процес реалізації територіальною громадою власних інтересів. Сутністю існування місцевого самоврядування є реалізація особливих інтересів і задоволення індивідуальних потреб окремо взятої територіальної громади, для виконання яких створюються певні самоврядні інститути. Цими інституціями є представницькі органи місцевого

самоврядування, форми самоорганізації населення тощо. Саме ці органи розуміються людьми як місцеве самоврядування. Але, ці інститути насправді створюють систему місцевого самоврядування.

Конституція України містить таке поняття місцевого самоврядування: «це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [8]. Отож, Конституцією регламентоване право громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування самостійно вирішувати місцеві питання, що відповідає громадівській теорії місцевого самоврядування, за якою територіальна громада реалізує незалежне від центральної влади врядування [9].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить схоже до визначення у Європейській хартії місцевого самоврядування, адже місцеве самоврядування трактується не лише як гарантоване державою право, а і «реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [10].

Виступаючи як окремий спосіб та форма народовладдя місцеве самоврядування виступає основою сучасного демократичного управління, що здатне автономно існувати, без втручання державних інституцій, на основі самоорганізації та власного матеріально-фінансового забезпечення.

Крім того, місцеве самоврядування є правом громадян, членів територіальної громади на власний розсуд вирішувати питання життєзабезпечення та розвитку. Громадяни України вільно реалізують право на управління місцевими справами, причому «забороняються будь-які дискримінаційні обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками» [10].

На сьогодні продовжується діяльність щодо унормування, зокрема і в теоретичному аспекті, засад місцевого самоврядування в нашій країні, адже воно ґрунтується як на державних, так і на громадських засадах, органи місцевого самоврядування мають самоврядні повноваження і здійснюють повноваження, делеговані органами державної влади (табл. 1.1.).

Таблиця 1.1.

Порівняльна характеристика поняття «місцеве самоврядування»

Елементи характеристики	Європейська хартія місцевого самоврядування (ст.3 Концепція місцевого самоврядування)	Конституція України (ст.140)	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.2 Поняття місцевого самоврядування)
Структурні частини поняття “місцеве самоврядування”	місцеве самоврядування означає	місцеве самоврядування є	Місцеве самоврядування в Україні
	право	правом	Гарантоване державою право
	і спроможність		та реальна здатність
	місцевих властей	територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста	територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста
	здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого самоврядування	самостійно вирішувати питання місцевого значення	самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення
В межах закону	в межах Конституції і законів України	в межах Конституції і законів України	
Ключовий суб’єкт	Органи влади	Територіальна громада	Територіальна громада
Ознаки переважаючої теорії	Державницька	Громадівська	Державницька

Вивчення різних поглядів на сутність місцевого самоврядування як форми

та способу організації місцевої влади дозволяє розуміти місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, що здійснюється органами місцевого самоврядування, що направлена на вирішення питань місцевого значення і не входить у систему державної влади.

Для ефективного функціонування місцевого самоврядування повинні бути створені відповідні умови. [11]. По-перше, це правове забезпечення, тобто існування ефективної та дієвої нормативно-правової бази, яка сприятиме і гарантуватиме реалізацію самоврядних прав членів територіальної громади. Отже, сама система місцевого самоврядування, повноваження та компетенція органів місцевого самоврядування визначаються Основним законом України, Законами України, міжнародними нормативно-правовими актами, актами локальної нормотворчості (статути територіальних громад, регламенти рад).

По-друге, умовою ефективного функціонування є наявність власних матеріально-фінансових ресурсів, які формують матеріально-фінансову автономію місцевого самоврядування.

По-третє, умовою існування місцевого самоврядування є ефективна взаємодія місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів. Така узгодженість підтримується нормативно-правовою регламентацією власних та делегованих повноважень, взаємодією обласних та районних рад, існування прямої та представницької демократії.

По-четверте, важливою умовою функціонування місцевого самоврядування є наявність кваліфікованих кадрів, які на високому професійному рівні здійснюють повноваження та управлінські функції [12].

Систему місцевого самоврядування розглядають з позиції системи форм здійснення місцевого самоврядування та системи суб'єктів місцевого самоврядування.

Так, у ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначена система суб'єктів місцевого самоврядування, які можна поділити на декілька рівнів, де первинним і найважливішим є територіальна громада «як основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування» [13]

(територіальна громада це всі громадяни, що проживають в її межах і мають різний правовий статус); сільські, селищні, міські, районні у містах ради, їх виконавчі органи, районні, обласні ради; сільський, селищний, міський голова; органи самоорганізації населення.

Отже, система місцевого самоврядування розуміється як сукупність елементів та засобів здійснення місцевого самоврядування, за допомогою яких територіальна громада забезпечує своє функціонування, життєдіяльність та розвиток.

Відповідно до положень Європейської хартії про місцеве самоврядування, основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом [14]. В Україні вони закріплені в загальному вигляді у ст.143 Основного Закону, а їх деталізація міститься в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про столицю України – місто-герой Київ», Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, а також у галузевому законодавстві – Законах «Про основи містобудування», «Про транспорт», «Про зв'язок», «Про охорону праці», «Про фізичну культуру і спорт», «Про освіту», «Про пожежну безпеку», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про природно-заповідний фонд», у Земельному, Лісовому, Водному кодексах України та інших правових актах.

Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

Деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, яким належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за

діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Основні напрямки діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна виділити на основі аналізу природи, місця, завдань і цілей місцевого самоврядування, а також аналізу правових норм, в яких закріплено повноваження за певними сферами муніципальної діяльності. Класифікувати функції місцевого самоврядування можна за кількома критеріями, однак найбільш суттєве значення має поділ функцій за формами та сферами діяльності місцевого самоврядування. Зокрема, за формами діяльності виділяються нормотворча, установча, контрольна і правоохоронна функції. За сферами діяльності можна виділити наступні функції: забезпечення комплексного розвитку території громади; планування; бюджетно-фінансову; управління комунальною власністю й місцевими фінансами; забезпечення задоволення потреб населення у житлових, транспортних, торгових та комунально-побутових послугах; соціального захисту населення; зовнішньоекономічну; сприяння оборонній діяльності держави; розвитку охорони здоров'я, освіти, культури і спорту; природоохоронну; регулювання земельних відносин; облікову; дозвільно-реєстраційну; інформаційну.

1.2. Поняття територіально громади

Зважаючи на предмет нашого дослідження, доцільно уточнити поняття «територіальна громада», при цьому зазначимо, що переважна більшість науковців поділяють думку, що основою розуміння місцевого самоврядування є територіальна громада. Ю.Панейко зазначає, що: «головним предметом науки про самоврядування... є громада» [15]. При цьому до недавнього часу це поняття не використовувалось в жодній із суспільних наук [16]. Незважаючи на те, що мало в кого викликає заперечення визначення територіальної громади суб'єктом місцевого самоврядування, законодавство багатьох країн світу, як не дивно, ігнорує це поняття. Більше того, визначення її як суб'єкта місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії взагалі відсутнє [17]. Відсутнє

воно і в законодавстві України (хоча саме поняття територіальної громади Конституція України наводить).

Науковці зазначають, що в перекладі й щодо суб'єкта здійснення місцевого самоврядування є також певні непорозуміння. Зокрема, термін «local authorities», що є одним із ключових у контексті розуміння суті тексту Європейської хартії місцевого самоврядування, з англійської мови дослівно перекладається як local – місцеві (локальні), authorities – влади (влади). Такий підхід підтримується авторами Експертного висновку, у якому «Англійське «local authorities» перекладено як «органи місцевого самоврядування». Водночас у вжитку є інший переклад цього виразу – «місцеві влади» (напр., Конгрес місцевих і регіональних влад)» [18].

Проте з французької мови (текст якої має таку ж силу, як і англійська версія) термін «collectivites locales» перекладається: collectivites – спільноти (общини, громади, колективи), а locales – місцеві (локальні). Саме такий варіант перекладу вважають доречним окремі вітчизняні науковці [19].

В офіційному перекладі тексту Хартії [20] термін «local authorities» перекладений як «органи місцевого самоврядування». Таким чином, є щонайменше три варіанти перекладу терміну «local authorities»: місцеві влади (місцева влада), територіальна громада та органи місцевого самоврядування [21].

Викладене підкреслює значущість ролі саме територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, отже, і належної реалізації муніципальної політики. Однак положення Хартії акцентують увагу на наявності спроможності вирішувати питання місцевого значення для ефективного здійснення місцевого самоврядування, що передбачає наявність належних для цього засобів (фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів), що їх мають у своєму розпорядженні зазначені суб'єкти. Такий підхід є надзвичайно важливим, оскільки дозволяє з'ясувати, коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим – його правова модель не втілюється на практиці [22; 23].

Надаючи характеристику територіальної громади, науковці зосереджуються на таких аспектах як територіальна приналежність і соціальна взаємодія. Зокрема,

І.Бутко, визначив територіальну громаду «як людей, які мешкають в певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами» [24].

У свою чергу М.Баймуратов зазначає, що територіальна громада (територіальний колектив) – це «сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [16].

Більш розгорнуте розуміння територіальної громади дає О.Батанов, визначаючи її як «територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [25].

Автори колективної монографії на чолі з М.Бесчастним «Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи» розглядають територіальну громаду як «спільність жителів, об'єднаних шляхом природного розселення і постійним проживанням в межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, за якою Конституцією та законами України визнане право вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства України» [26]. У порівнянні з наведеними вище визначеннями характерною ознакою даного є наполягання на необхідності законодавчого закріплення прав територіальної громади.

Поняття «територіальна громада» П.Маттесіх та Б.Монсі [27], тлумачать як: «люди, які живуть на певній географічній території і які мають соціальні та психологічні зв'язки одне з одним і з місцем, де вони живуть; угруповання людей, які живуть поруч одне одного й об'єднані спільними інтересами і взаємною допомогою; поєднання соціальних одиниць і систем, які виконують основні соціальні функції, організація соціальної діяльності» [27].

Важливою для розуміння сутності територіальної громади є позиція

М.Орзіха, який стверджує, що «члени територіальної громади не обов'язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на даній території (на чому наполягає більшість дослідників) – вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків» [1].

На основі наведених визначень науковців доцільно визначити наступні ознаки територіальної громади:

- спільність території для проживання;
- консолідація інтереси та пріоритетів забезпечення життєдіяльності;
- соціальна взаємодія та комунікація при вирішенні питань місцевого значення;
- відчуття приналежності та ідентифікація кожного члена з громадою;
- комунальна власність;
- відрахування податків до місцевого бюджету.

Зазначені ознаки в повній мірі характеризують територіальну громаду в сучасних умовах державотворення.

На основі визначених ознак виділяють критерії, що враховують одну чи поєднання кількох ознак як базових поняттєво-формувань: територіальний, соціологічний, конституційно-правовий, комплексний (системний) [28].

За територіальним критерієм, територіальну громаду пов'язують з постійним проживанням людей на певній території. Так, у конституційно-правових джерелах територіальна громада визначається як «основний суб'єкт місцевого самоврядування, який складається з жителів села (кількох сіл), селища, міста» [29], місцева спільнота – «населення муніципального утворення, об'єднане метою здійснення місцевого самоврядування у відповідному поселенні або на певній території» [30]. Також, як ми вже зазначали, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визначена як «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [13].

Соціологічний критерій розкриття сутності територіальної громади сприяє

розумінню цього феномена як специфічної єдиної соціальної спільноти, дослідженню характеру забезпечення місцевих інтересів, які і консолідують територіальну громаду, і виступають основою її створення, та розвитку. Таким чином, територіальна громада за даним критерієм є «соціальною спільнотою, об'єднаною на основі спільності інтересів і потреб населення, що входить до неї, системності зв'язків і відносин між цими людьми, а не проста сукупність мешканців визначеного населеного пункту. Найважливішими системо-утворювальними ознаками такої спільноти є стійкі економічні, соціальні, інформаційні, політичні, культурні й екологічні зв'язки та відносини, що виділяють її як досить самостійну систему просторової організації життєдіяльності людей» [22].

Зміст та особливості функціонально-цільової діяльності територіальної громади цілком повністю розкриває конституційно-правовий критерій через тлумачення місцевих процесів як публічно-правових, а територіальних громад – як суб'єктів, спроможних до керованої та направленої діяльності щодо їх забезпечення. В такому разі функції місцевого самоврядування виступають не стільки як результат розподілу і делегування повноважень, а скільки є похідними від місцевих інтересів [29]. І, що важливо, саме особа, громадянин, член територіальної громади висуває певні вимоги до органів публічної влади і її запити, інтереси визначають характер та зміст діяльності органу влади [22].

Крім того, конституційно-правовий критерій допомагає визначити роль та місце територіальної громади в системі місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Відтак, територіальна громада розуміється як «суб'єкт місцевого самоврядування, який володіє правом і реальною здатністю до діяльності на основі реалізації наданої компетенції щодо вирішення питань місцевого значення, та об'єкт державної політики розвитку у сфері місцевого самоврядування» [22].

При цьому, більш розгорнуту характеристику поняттю «територіальна громада» можна отримати за допомогою комплексного, системного критерію. Поняття громади розкривається у двох аспектах: люди і комунікація, взаємодія між ними, територіальна приналежність та розміщення. Зокрема, В.Кравченко

характеризує громаду як «сукупність громадян, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус» [31].

При цьому автор розглядає її як «базову адміністративно-територіальну одиницю; форму організації місцевої влади; суб'єкт цивільно-правових відносин, господарський суб'єкт» [31].

На нашу думку, ґрунтовно сутність територіальної громади розкрито у працях О.Батанова. Науковець зазначає, що територіальна громада – це «складна «кумулятивна» форма суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території, що об'єднана різноплановими ознаками системного характеру (зокрема, демографічний і територіальний (земляцький) зв'язок, правовий і політичний зв'язок, майновий (економічний) і професійний зв'язок, мовний і релігійний (соціально-культурний) зв'язок тощо). Це об'єднання, яке не виключає право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення бажаного всіма результату. Іншими словами, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі» [25].

Дослідник пропонує узагальнююче трактування територіальної громади: «це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців, вимушених переселенців), які постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [25].

Як відомо, теорії є ключем до розуміння складності суспільного життя й соціально-економічних перетворень [32]. І хоча розвиток територіальних громад (або розвиток громад), як і відповідна державна політика, є, безумовно, практичною діяльністю, дана діяльність повинна мати певне теоретичне підґрунтя, оскільки в

даному разі теорії допомагають зрозуміти поведінку людей і той контекст, у якому відбувається розвиток.

В теорії виділяють сім ключових аспектів розвитку територіальних громад (табл.1.2), які на практиці сприятимуть розумінню сутності та напрямів розвитку територіальних громад.

Таблиця 1.2.

Ключові аспекти розвитку територіальних громад і пов'язані з ними теорії

№ з/п	Ключові аспекти	Теорії	Положення теорії – підґрунтя формування та реалізації державної політики
1	Спільне бачення (солідарність)	Теорія символічного інтераціоналізму	Символи можливо використовувати задля створення або збільшення потенціалу громади через розуміння того, що означає та чи інша подія або дія крізь різні соціальні групи
2	Влада	Теорія конфліктів	Конфлікти можливо використовувати задля розвитку громади шляхом порушення «статус-кво» з метою здійснення необхідних змін, а також задля врегулювання присутніх розбіжностей у громаді
3	Взаємовідносини	Теорія соціального капіталу	Зосередження уваги на соціальному капіталі дозволяє досягти формування нових соціальних зв'язків, визначення нових лідерів зі свіжими ідеями та інноваційними підходами, а також побудови нових рівнів довіри, рівності та взаємності
4	Структура	Теорія структурного функціоналізму	Основи суспільства і громади мають взаємозалежні структури, кожна з яких виконує певні суспільні функції, що разом складають основу тієї чи іншої соціальної системи. Структури є важливими компонентами нарощування потенціалу громади
5	Комунікації	Теорія комунікативної дії	Теорія комунікативної дії, сутність якої полягає в побудові зв'язку між «раціональною» системою і життєвим світом завдяки вільному, відкритому і необмеженому спілкуванню, є дуже корисною для практичного розвитку громад
6	Мотивація для прийняття рішень	Теорія раціонального вибору	У контексті розвитку громади теорія раціонального вибору дозволяє віднайти відповідні стимули (винагороди) та одночасно звести до мінімуму ризику для осіб, які стають залученими до громадських ініціатив і рухів
7	Інтеграція різнорідних підходів	Теорія структурації	Теорія структурації у практичній діяльності з розвитку громад забезпечує можливість використання символічних норм і культурних моделей для створення нових структур для формування або посилення солідарності членів громади

Таким чином, територіальну громаду можна визначити як спільноту людей, що об'єднані постійним проживанням на певній території та спільними інтересами у вирішенні питань життєдіяльності за допомогою місцевих ресурсів.

Відправною точкою якісних змін територіальної громади є поява держави. Із зародженням і розвитком останньої в територіальній громаді з'являється сильний владний конкурент, який може бути як ворогом, так і, як показала історія, – другом. І саме із державою пов'язана поява феномену місцевого самоврядування.

1.3. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування

Ефективне місцеве самоврядування як ланка громадянського суспільства має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, воно покликане здійснювати різноманітні функції в соціальній сфері життя населення. Від участі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем мешканців відповідної території, безпосередньої участі територіальних громад у реалізації соціальних прав і відповідних соціальних інтересів кожного їх представника залежить соціальний характер держави загалом.

Інститут старости, який сьогодні формується в Україні, повинен стати механізмом формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних і доступних публічних послуг населенню, становлення інституцій демократії, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави, з одного боку, та територіальних громад – з іншого [33].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» став відправною точкою для запровадження в Україні інституту старости. Він нормативно закріпив правовий статус старости, його повноваження, функції та гарантії діяльності.

Згідно з нормами, прописаними в Законі, староста села чи селища є посадовою особою органів місцевого самоврядування, представником інтересів його мешканців у виконавчих органах місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, входить до її виконавчого комітету, бере участь у підготовці бюджету, допомагає мешканцям готувати документи для подачі в органи влади та має низку інших обов'язків, які визначені Положенням про старосту. Положення про старосту мають затверджувати сільська, селищна, міська рада відповідної об'єднаної територіальної громади. У Положенні визначаються права й обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. Староста обирається в порядку, визначеному Законом України «Про місцеві вибори». Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (тобто обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців) [34].

Таким чином, визначається, що староста – найближчий до людей представник органів місцевого самоврядування, тому запроваджений Законом інститут старости гарантує можливість жителям навіть найменших сіл, які ввійдуть до складу об'єднаної територіальної громади, через свого представника в особі старости не лише отримувати більшість необхідних послуг на місцях, а й брати участь у розвитку своєї громади, впливати на рішення місцевої влади, які зачіпають їхні інтереси.

Однак перший досвід становлення та функціонування інституту старости в Україні виявив низку проблем, вирішення частини з яких стало можливим лише на рівні законодавчого регулювання. Ідеться про питання територіальної основи діяльності старост, їх повноважень, механізмів відповідальності та підзвітності, про порядок дострокового припинення повноважень.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» вніс низку доповнень і

уточнень щодо процедури приєднання до діючої територіальної громади, що активізувало процес децентралізації в Україні та гарантувало автоматичне представництво новоприєднаних громад у виконавчих органах територіальної громади. У ст. 8-3 «Особливості припинення повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади» зазначається, що сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до територіальної громади, виконує обов'язки старости відповідно до закону на період повноважень ради об'єднаної територіальної громади поточного скликання [35]. Це дасть можливість закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, компенсувати втрату цими громадами власних органів і посадових осіб місцевого самоврядування та стати своєрідним запобіжником від зловживання адміністратором громади своїм «центральним» становищем.

У лютому 2017 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища», яким було внесено зміни та доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та похідні від них зміни до Законів «Про місцеві вибори», «Про запобігання корупції» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», спрямовані на більш чітке визначення статусу старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав і порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності тощо.

Перша важлива новація, яку закріпив цей Закон [36] – це введення в Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття старостинського округу. Під ним розуміється 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, що визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Згідно з нормами, які діяли до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища», старост не обирали тільки в населених пунктах, які були адміністративними центрами громад, але вони могли обиратися в селах і селищах, які до об'єднання входили з адмінцентром в одну громаду й підпорядковувалися його місцевій раді. Прийнятий Закон [36] позбавляє села й селища, які до об'єднання були підпорядковані нинішнім адмінцентрам, права обирати старост, а тому є ризик, що значна частина периферії об'єднаних громад у підсумку може залишитися без представництва через старост.

Друге важливе нововведення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» полягає в суттєвому розширенні раніше визначених повноважень старост, які були закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

По-перше, старостам надано можливість брати участь у пленарних засіданнях місцевої ради та її постійних комісій і гарантоване право виступу під час обговорення питань, що зачіпають інтереси жителів сіл, селищ, які перебувають на території відповідного старостинського округу [36]. Упровадження цього права слід оцінити позитивно, адже воно дає можливість старості впливати на порядок денний місцевої ради та представляти інтереси окремих населених пунктів (старостинських округів), від яких він обраний.

По-друге, староста бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та в здійсненні контролю за їх виконанням [36]. Законодавче закріплення цієї норми дає можливість старості безпосередньо брати участь у реалізації конкретних заходів (програм, планів) на території старостинського округу, які були закріплені нормативно-правовим актом місцевого значення, впливати на організаційні процеси та здійснювати моніторинг, контроль якості проведеної роботи, цим самим запобігаючи корупційним проявам і забезпечуючи якісне надання послуг населенню старостинського округу.

По-третє, важливим є те, що Закон нормативно закріплює повноваження старост щодо участі в підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу, й участі в здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу [36]. У деяких громадах таке повноваження вже було прописане в статутах територіальних громад і положеннях про старост. Його закріплення в законодавстві дозволить поширити відповідну практику на всі об'єднані громади України й закладе дієвий механізм стримувань і противаг між центром і периферією громади.

По-четверте, аналізовані положення Закону ставлять перед старостами широке коло завдань щодо здійснення в межах старостинських округів контролю за станом благоустрою відповідного села, селища й інформування сільського, селищного, міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради про його результати [36]. Загалом це завдання є цілком логічним для старост, адже будучи представниками певного старостинського округу, вони першими повинні дізнаватися про проблеми, які стосуються благоустрою відповідної території, і шукати шляхи їх вирішення.

По-п'яте, Закон надає старості право отримувати від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їхніх посадових осіб інформацію, документи й матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень [36]. Ця норма також підвищує статус старост як виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах і є гарантією їхньої діяльності, тож її запровадження можна вважати доцільним і виправданим.

По-шосте, ще одним позитивним фактором є наділення старост функціями сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі [36]. У цьому сенсі старости мають стати своєрідними

посередниками між органами влади громади і мешканцями периферії в реалізації останніми права на місцеве самоврядування через різні форми громадянської участі.

Однак, вивчаючи цей Закон [36], ми бачимо, що перелік повноважень старости є вичерпним, тобто він може здійснювати лише ті повноваження, які визначені цим та іншими законами.

Таким чином, ми бачимо, що на законодавчому рівні правовий статус і повноваження старост нині значною мірою вже врегульовані. Проте для ефективного функціонування цього інституту та з метою якісного здійснення ним соціальної функції необхідна якісна місцева нормативно-правова база: Статут територіальної громади, Положення про старосту, регламенти місцевої ради та її виконавчих органів, інші дотичні порядки й положення, в яких чітко й детально мають бути прописані всі механізми й процедури, пов'язані з діяльністю старост. При цьому право об'єднаних територіальних громад самостійно визначати ці механізми й процедури та делегувати старостам додаткові функції й повноваження слід розглядати як важливу складову частину самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Правовий статус старости

Правовий статус будь-якої посадової особи органу місцевого самоврядування визначається сукупністю прав та обов'язків, що зазначені у Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативно-правовими документами. Фактично таке ж визначення міститься і в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в ст.7 зазначено: «правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», цим та іншими законами України» [37]. Вказаним законодавчим актом також визначено: «на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» та законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом» [37]. Отже, якщо брати до уваги ті законодавчі акти, які визначають правовий статус старости та розповсюджують свою дію на посаду старости, то їх можна умовно розділити на (табл. 2.1):

Отже, правовий статус старости передбачає: порядок та процедуру набуття відповідного статусу, повноваження та функції, організаційно-правові гарантії реалізації його прав, а також обов'язки та види відповідальності.

Посада старости унікальна в частині повноважень, що стосуються взаємодії з жителями старостинського округу, місцевою радою і її представницькими особами, а також виконавчими органами ради та їх посадовими особами. Унікальність таких повноважень, напевне, і стала підставою до визначення відповідного порядку затвердження старости

на посаду.

Таблиця 2.1.

Законодавчі акти, що визначають правовий статус старости

Основні	Конституція України - визначає правовий порядок, за яким органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.
	Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»: <ul style="list-style-type: none"> - визначає суб'єкта, ініціатора, висування кандидатури старости; - унормовує порядок затвердження особи на посаду старости; - передбачає строк повноважень затвердженого старости; - містить основні, базові, повноваження старости, які перелічені в ст. 54¹ ; - орієнтує в частині організації роботи старости, - визначає підконтрольність та підзвітність старости; - встановлює певні норми та визначає окремі моменти звітування старости.
	Закон України від 07.06.2001 № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»: <ul style="list-style-type: none"> - встановлює порядок прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; - відносить посаду старости до певної категорії посад в органі місцевого самоврядування; - визначає ранг посади старости та порядок його присвоєння; - містить перелік посад, які підлягають атестації; - передбачає особливості матеріального забезпечення посадових осіб та надання їм відпусток; - визначає умови припинення служби в органах місцевого самоврядування; - містить нюанси відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування.
	Кодекс законів про працю України: <ul style="list-style-type: none"> - визначає загальні положення щодо трудових відносин; - унормовує питання трудових відносин, які не регламентовані профільним законодавством; - містить загальний порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності; - регламентує питання зміни істотних умов праці; - частково визначає порядок надання відпусток; - регламентує порядок звільнення залежно від підстав.
Додаткові	Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції»
	Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII «Про нотаріат»
	Закон України від 05.11.2021 № 1871-IX «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»
	Закон України від 01.07.2010 № 2398-V «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»
	Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги» Кодекс України про адміністративні правопорушення

Порядок затвердження старости на посаду включає такі етапи (табл. 2.2) :

Таблиця 2.2.

Етапи затвердження старости

Етап	Суб'єкти	Результат
1. Утворення старостинського округу	Сільська, селищна, міська рада	Місцева рада утворює старостинський округ відповідно до вимог ст. 54 ¹ Закону про місцеве самоврядування та з урахуванням інших критеріїв
Законодавством не визначено, хто є суб'єктом ініціативи внесення на розгляд місцевої ради питання утворення старостинських округів. Питання на розгляд місцевої ради може подати суб'єкт, визначений регламентом відповідної ради.		
2. Винесення на громадське обговорення кандидатури старости	Сільський, селищний, міський голова	Сільський, селищний, міський голова виносить кандидатуру (и) старости на обговорення жителів старостинського округу
Законодавством не визначено у який строк, за яким принципом та відповідно, до яких критеріїв сільський, селищний, міський голова обирає кандидатуру старости, яку подає на громадські обговорення жителів старостинського округу. До кандидатури старости жодним нормативним документом не визначено професійних критеріїв. Порядок винесення має бути передбачений затвердженням Положенням про громадське обговорення.		
3. Громадське обговорення кандидатури старости	Жителі старостинського округу	Жителі старостинського округу підтримують або не підтримують кандидатуру старости, запропоновану відповідним головою
Для проведення громадського обговорення в громаді має бути затверджене відповідне положення, яке буде регламентувати: процес оповіщення про обговорення, самого обговорення, можливість його проведення в дистанційному режимі, процедуру збору підписів тощо. Законодавством не передбачає критеріїв, які б визначали осіб - жителів старостинського округу (станом на сьогодні відсутнє визначення «житель»).		
4. Винесення кандидатури старости на розгляд місцевої ради	Сільський, селищний, міський голова	Сільський, селищний, міський голова виносить одну або декілька кандидатур старост на обговорення жителів старостинського округу
Законодавством не визначено у який строк після проведеного громадського обговорення голова подає кандидатуру старости, на розгляд місцевої ради для подальшого погодження її радою. Також законодавством не унормовано, що сільський, селищний, міський голова подає на розгляд ради саме ту кандидатуру старости, яка була підтримана за підсумками громадського обговорення у старостинському окрузі.		
Розгляд місцевою радою кандидатури старости	Відповідна місцева рада	Місцева рада затверджує кандидатуру старости або її відхиляє
Частиною 1 ст. 54 ¹ Закону про місцеве самоврядування визначено, що кандидатура старости відповідного старостинського округу, не підтримана місцевою радою, не може бути повторно внесена для затвердження в цьому старостинському окрузі протягом поточного скликання відповідної сільської, селищної, міської ради.		

1. Утворення відповідною місцевою радою старостинського округу.

Старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою, до якого входять один або декілька населених пунктів за виключенням адміністративного центру. Умовою створення старостинського округу є проживання на його території не менше як 500 жителів. Обов'язково при формуванні старостинських округів приймаються до уваги чинники, пов'язані з географічними, історичними, етнічними, соціальними аспектами життя населених пунктів, що увійшли до старостинського округу. Особливо важливими є і такі чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток старостинських округів та територіальної громади в цілому. Вимог чи будь-яких інших критеріїв щодо площі території старостинських округів не встановлено. Важливо наголосити, що старостинські округи не можуть бути адміністративно-територіальними одиницями, а також не мають самостійної правосуб'єктності.

У ст. 26 (п. 61) Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що рішення стосовно формування старостинських округів приймають на засіданнях сільської, селищної, міської ради. При цьому, законодавством не встановлено чітких вимог до змісту рішення місцевої ради щодо формування старостинського округу. Але, рішення місцевих рад щодо формування старостинських округів, як правило, передбачає наступну інформацію: найменування старостинських округів та їх адміністративних центрів; список населених пунктів, що утворюють старостинський округ; адреси адміністративних будівель тощо.

2. Подання сільським, селищним, міським головою на громадське обговорення кандидатури старости. Ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що кандидатура старости представляється на громадське обговорення через такі форми прямої демократії як громадські слухання, збори громадян за місцем проживання та є такою, що узгоджена з жителями певного старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення отримала таку підтримку у старостинському окрузі:

- «з кількістю жителів до 1500 більше 20 відсотків голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є

громадянами України і мають право голосу на виборах;

- з кількістю жителів від 1500 до 10 тисяч більше 17 відсотків голосів;
- з кількістю жителів від 10 тисяч до 20 тисяч більше 14 відсотків голосів;
- з кількістю жителів від 20 тисяч до 30 тисяч більше 10 відсотків голосів;
- з кількістю жителів більше 30 тисяч більше 7 відсотків голосів жителів

від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах» [13].

3. Громадське обговорення жителями старостинського округу кандидатури старости з метою підтримки чи відхилення. За результатами громадського обговорення ведеться прокол, що повинен включати: дату, час та місце проведення громадського обговорення; кількість жителів певного старостинського округу, які є громадянами України і мають приймати участь в обговоренні; інформація про кандидатуру старости; перелік учасників громадського обговорення, що підтримали кандидатуру старости де вказується прізвище, ім'я, по батькові; дата народження; серії та номери паспорта громадянина України та особистий підпис.

4. Винесення відповідним сільським, селищним, міським головою кандидатури старости на розгляд відповідної місцевої ради.

5. Розгляд відповідною місцевою радою кандидатури старости з метою її затвердження чи відхилення. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що «староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу» [13]. Після затвердження староста здійснює свої посадові обов'язки в апараті відповідної ради чи у виконавчому комітеті разі (у разі його обрання членом виконавчого комітету) (табл.2.3).

Під час настання певних подій, зокрема встановлення правового режиму воєнного стану, на деякі посади в органах місцевого самоврядування процедура призначення може бути змінена через пряме призначення сільським, селищним,

міським головою і виключення конкурсного механізму.

Таблиця 2.3.

Умови перебування на посаді

Затвердження старости на посаді передбачає:
Староста затверджується відповідною місцевою радою на визначений Законом про місцеве самоврядування строк (яким би він не був – до моменту припинення повноважень місцевої ради за будь-яких, визначених законодавчих підстав), тому інші пропозиції, зокрема, про встановлення старості випробувального строку чи іншого строку повноважень будуть неправомірні.
Трудовий договір для посади старости за формою є строковим, тому певні моменти в питаннях походження служби в органах місцевого самоврядування, зокрема атестація та щорічне оцінювання, передбачені для посад з безстроковим трудовим договором, для посади старости є неактуальними
Для старости роботодавцем виступає відповідна місцева рада, не зважаючи на те, що його кандидатуру вносить голова. Усвідомлення цього факту згодом може убезпечити від прийняття неправомірних рішень, наприклад в частині притягнення старости до дисциплінарної відповідальності
Юридично, за структурою та штатним розписом староста працює на постійній основі в апараті відповідної місцевої ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету - у виконавчому комітеті ради. Фактично – здійснює свою діяльність на території старостинського округу. Юридичне місце роботи накладає: - на роботодавця обов'язки дотримання певних норм КЗпП, зокрема в частині скорочення штату, зміни істотних умов та інших норм трудового законодавства; - на старосту обов'язки дотримання, зокрема регламенту роботи виконавчого комітету, правил внутрішнього трудового розпорядку, норм трудового та антикорупційного законодавства

З урахуванням того, що староста на посаду не призначається відповідним головою, а затверджується місцевою радою, законодавча зміна має стосуватися саме процедури призначення. Тобто старости до таких посад не належать. Оскільки староста є посадовою особою, відповідній місцевій раді та, власне, і самому кандидату на посаду старости необхідно пам'ятати, що на посадових осіб поширюються обмеження щодо прийняття на службу в органи місцевого самоврядування та - проходженням служби в органах місцевого самоврядування.

Відповідно до норм ч. 2 ст. 541 Закону про місцеве самоврядування на старосту розповсюджуються обмеження щодо поєднання його роботи з іншими видами діяльності, що встановлені цим нормативно-правовим актом для сільського, селищного, міського голови, а саме: «не може бути депутатом будь-якої ради; суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької,

наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю» [13].

2.2. Повноваження старости, особливості їх здійснення

Повноваження староста починає виконувати з того часу, як склав присягу відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради, де територіальною виборчою комісією оголошуються рішення стосовно його обрання і реєстрації. Організація роботи старости та порядок здійснення ним повноважень регламентуються нормативно-правовими актами та Положенням про старосту, яке затверджується відповідною радою. Староста є членом виконавчого комітету за посадою (частина четверта статті 51 Закону). Основні повноваження старости у системі органів місцевого самоврядування врегульовано у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Староста вважається посадовою особою місцевого самоврядування і здійснює свої повноваження в межах відповідного старостинського округу, тобто частини території територіальної громади, «на якій розташовані один або декілька 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» [13].

Варто зазначити, що існують певні особливості щодо наділення старости певними повноваженнями в громадах. Визначальним фактором, що впливає на обсяг повноважень старости, – це розуміння ролі старости сільським, селищним, міським головою та, відповідно, депутатським корпусом.

Певний перелік повноважень старости закріплено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до норми пункту 13 ч. 5 ст. 54¹ староста виконує і інші повноваження, що визначені нормативно-правовими актами у сфері місцевого самоврядування.

Тож іншими повноваженнями старости можуть наділятися (уповноважуватися) відповідно до цього Закону та норм інших законів і з урахуванням прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування. Для виконання повноважень належним чином староста повинен знати (розуміти):

- сутність повноваження: зміст, норми, наведені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» чи іншому нормативному документі;
- нормативно-правові акти, які регулюють ту чи іншу сферу правовідносин, в якій староста наділений повноваженнями;
- свою роль у здійсненні повноважень, спосіб чи механізм безпосереднього здійснення, тобто розуміння чіткого алгоритму власних дій щодо здійснення того чи іншого повноваження.

Отже, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено такі повноваження старости:

1. «Діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради» [13] (табл. 2.4.).

Таблиця 2.4.

Діяльність старости в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради

Сутність повноваження	Діяти в інтересах мешканців населених пунктів, які перебувають у межах юрисдикції старости, у всіх виконавчих органах ради.
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Всі виконавчі органи місцевої ради
Роль у здійсненні повноваження, спосіб чи механізм безпосереднього здійснення	Не потребує додаткового унормування, бо на вчинення таких дій староста уповноважений відповідною радою, яка його затвердила. У виконавчому комітеті – надання пропозицій, ініціювання розгляду питань на засіданнях виконкому, колегіальне прийняття рішень; у відділах, секторах ради, ЦНАП – подання документів на розгляд, надання письмових пропозицій, рекомендацій, зауважень тощо
Особливості здійснення повноваження	Старості необхідно постійно збирати, вивчати, аналізувати потреби та інтереси

	<p>мешканців, групувати їх за конкретними напрямками. Староста має знати, до якого саме виконавчого органу місцевої ради (згідно з його повноваженнями) необхідно звернутися, яку обрати форму звернення (письмова, особистий прийом у керівника органу, виступ на нараді тощо). Староста має вміти аналізувати наявну нормативно-правову базу з питань, що цікавлять мешканців округу, або мати змогу консультуватися з юридичною службою ОМС.</p>
--	---

2. «Участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій із правом дорадчого голосу; участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради» [13] (табл. 2.5.).

Таблиця 2.5.

Участь старости у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету

Сутність повноваження	Староста має право брати участь у всіх пленарних засіданнях місцевої ради та засіданнях її комісій, засіданнях виконавчого комітету
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Бути обізнаним із графіком роботи таких органів, порядком денним. Також старості можуть бути корисні ті засідання, проєкти рішень яких прямо чи опосередковано можуть стосуватися інтересів мешканців відповідного старостинського округу
Роль у здійсненні повноваження, спосіб чи механізм безпосереднього здійснення	Бути присутнім на засіданнях місцевої ради, постійних комісій, установлена можливість брати участь в обговоренні питань без права голосувати, але з дорадчою можливістю. Бути присутнім на засіданнях виконавчого комітету (якщо староста не є членом виконавчого комітету)
Особливості здійснення повноваження	Щоб мати змогу бути присутнім на засіданнях місцевої ради, постійних комісій, виконавчого комітету, треба знати нормативноправові документи, що регламентують їхню роботу. Взяття участі не гарантує автоматично права виступу на засіданні місцевої ради, постійної комісії, виконавчого комітету (якщо староста не є членом виконавчого комітету).

3. «Право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів мешканців відповідного старостинського округу» [13] (табл.2.6.)

Таблиця 2.6.

Право старости на виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету

Сутність повноваження	Староста має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях місцевої ради, засіданнях її постійних комісій, виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів мешканців відповідного села, селища.
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Доцільно взаємодіяти з тими виконавчими органами місцевої ради, які готують проекти рішень, що прямо стосуються інтересів мешканців певного старостинського округу
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	Брати слово на засіданнях, дотримуючись усіх процедурних моментів, прописаних, відповідно, у Регламенті ради, виконавчого комітету, положеннях про постійні комісії, виступати на їх засіданнях.
Особливості здійснення повноваження	Повноваження можна здійснювати лише тоді, коли йдеться про інтереси мешканців округу. В частині засідань виконавчого комітету – якщо староста є членом виконавчого комітету, то це обмеження його не стосується. Наявність права на гарантований виступ не передбачає автоматичного його застосування! Необхідно враховувати порядок денний та дотримуватися певної процедури, передбаченої відповідними регламентами та положеннями. Старості потрібно розуміти, що виконання цього повноваження забирає значну частину його робочого часу, але порівняно з попереднім повноваженням староста ще й має підготуватися до виступу, якщо це було попередньо заплановано з дотриманням усіх положень регламенту місцевої ради.

4. «Сприяє мешканцям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора

центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру)» [13]
(табл.2.7).

Таблиця 2.7.

Участь старости у підготовці документів

Сутність повноваження	<p>Староста має надавати допомогу мешканцю підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.</p> <p>Щодо надання адміністративних послуг: якщо старосту на це уповноважено рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради, необхідно дотримуватися вимог Закону про адміністративні послуги та спеціального закону.</p>
Нормативно-правові акти	<p>Дотичним може бути Закон про звернення громадян, який визначає форми звернень громадян та вимоги до них (про них староста має знати і нагадати тому мешканцю, який подаватиме документи). Закон про адміністративні послуги Закони, що регламентують надання певних адміністративних послуг. Рішення відповідної ради про покладання повноваження щодо надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора центру надання адміністративних послуг. Рішення відповідної місцевої ради про перелік адміністративних послуг, які надаються старостою на території старостинського округу.</p>
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	<p>Центр надання адміністративних послуг у частині надання адміністративних послуг, інші виконавчі органи організують навчання та організаційно забезпечують спільну роботу.</p>
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	<p>У частині допомоги мешканцям у підготовці документів законодавець не визначив, яким саме чином староста має здійснювати це повноваження (це може бути допомога й у складенні документа, і в наданні інформації стосовно того, у повноваженнях якого органу перебувають ті питання, щодо яких хоче звернутися мешканець, тощо). Щодо надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора центру надання адміністративних послуг, то староста діє відповідно до норм чинного законодавства, що регулюють ці питання, також користується інформаційними картками на кожну послугу</p>
Особливості здійснення повноваження	<p>Мешканці мають знати, з якими питаннями можуть звернутися до старости, аби той посприям їм у підготовці документів. Допомога могла б полягати у формуванні самого змісту документа (наприклад, звернення, скарга, пропозиція, які подаються відповідно до вимог Закону про звернення громадян). Крім іншого, роль старости у наданні допомоги могла би бути і в тому, щоб зорієнтувати мешканця у повноваженнях відповідних органів, до яких готуватимуться документи, а також допомогти сформуванню необхідного пакету документів. У частині надання адміністративних послуг необхідно інформувати мешканців про можливість їх отримання у старости, про такий перелік послуг та графік прийому</p>

5. «Бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням» [13] (табл.2.8).

Таблиця 2.8.

Участь старости в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету та інших посадових осіб

Сутність повноваження	Важливо розуміти, що це повноваження не наділяє старосту організаційними чи контрольними функціям. Староста лише бере участь у виконанні розпоряджень чи здійсненні контрольних функцій, які здійснюють інші суб'єкти (наприклад, постійні комісії місцевої ради).
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Локальні нормативні акти
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Секретар ради, постійні комісії місцевої ради, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова.
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	Законодавець не уточнив, яким саме чином староста має здійснювати це повноваження. Це має бути врегульовано щонайменше у Положенні про старосту чи в інших локальних документах (регламентах, положеннях тощо).
Особливості здійснення повноваження	Ризик «взяття участі» може бути підмінено безпосереднім покладанням на старосту повноцінної організації виконання рішень, розпоряджень тощо. У разі відсутності розуміння, які саме дії має виконати староста можна звертатися за роз'ясненнями до осіб, що готували відповідні рішення. Повноваження потребує від старости певних організаційних дій та напрацювання локального механізму його здійснення.

6. «Участь у підготовці пропозицій до проєкту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу» [13] (табл. 2.9).

Таблиця 2.9.

Участь старости у підготовці пропозицій до проєкту місцевого бюджету

Сутність повноваження	Староста лише залучений до процесу підготовки пропозицій до проєкту місцевого бюджету, він не є самостійним суб'єктом у цьому процесі. Водночас питання виділення фінансування є дотичним до формування заходів програм, тож староста має брати участь і у підготовці заходів відповідних програм.
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Бюджетний кодекс України Регламент ради
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Фінансовий відділ, постійні комісії місцевої ради тощо
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	Формування та подання пропозицій до виконавчих органів, які готують проєкти відповідних програм та проєкт бюджету, взяття участі у засіданнях бюджетної комісії тощо
Особливості здійснення повноваження	Законодавець не визначив конкретного способу виконання цього повноваження. Староста разом з іншими відповідальними особами може реалізовувати зазначене повноваження, але тільки в частині програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу. Щоб скористатися зазначеним повноваженням, необхідне повне розуміння не лише процесу подання пропозицій до програм, а й формування місцевого бюджету і процедури участі в цих заходах саме старости. Це повноваження може займати значну частину робочого часу старости, оскільки вимагатиме від нього: <ul style="list-style-type: none"> • вивчення спеціальних норм законодавства, які стосуються складення проєкту місцевого бюджету; • з'ясування складу всіх суб'єктів та органів, задіяні залучених до цього процесу; • вивчення та аналіз програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу.

7. «Вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їхніх посадових осіб» [13] (табл. 2.10).

Таблиця 2.10.

Староста вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської,
селищної, міської ради

Сутність повноваження	У разі діяльності або потреби в діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їхніх посадових осіб староста може та має вносити певні пропозиції.
Нормативно-правові акти	Можуть бути будь-які, зокрема профільні для виконавчих органів та інших юридичних осіб.
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Усі виконавчі органи місцевої ради
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	Формування та подання власних пропозицій до виконавчого комітету
Особливості здійснення повноваження	Йдеться не лише про безпосередньо розташовані на території округу юридичні особи, а й ті, чия діяльність поширюється на відповідний округ. Старості необхідно володіти інформацією щодо потреб у провадженні діяльності та знаннями (інформацією) щодо повноважень (діяльності) виконавчих органів, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності. Реалізація повноваження може зайняти значний проміжок часу із загального робочого часу старости. Вони вимагають вивчення та аналізу потреб у профільній діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій комунальної власності на території округу.

8. «Бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу» [13] (табл. 2.11)

Таблиця 2.11.

Староста бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної,
міської ради

Сутність повноваження	Староста лише бере участь у підготовці проектів рішень, які стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу (приміщення закладів освіти, медичних закладів, будинків культури, бібліотек тощо).
Нормативно-правові акти	Закони України «Про оренду державного та комунального майна», «Про приватизацію

	державного і комунального майна», інші законодавчі акти, які прямо або опосередковано регулюють питання використання майна комунальної власності.
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Виконавчий орган ради, до повноважень яких входить управління комунальним майном, профільна депутатська комісія.
Роль у здійсненні повноваження, спосіб чи механізм безпосереднього здійснення	Формування та подання власних пропозицій щодо комунального майна, розташованого на території старостинського округу, участь у засіданнях відповідної профільної постійної комісії тощо.
Особливості здійснення повноваження	Староста має володіти повною інформацією щодо всього комунального майна, яке розташоване на території старостинського округу. Для старости важливим є розуміння всіх правових норм, які можуть регулювати сферу тих чи інших питань. Законодавець не передбачив механізму його застосування. Крім того, не так багато на території старостинських округів майна територіальної громади, щодо якого староста міг би дати свої пропозиції. Важливо розуміти, що до комунального майна належать і земельні ділянки.

9. «Участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу» [13] (табл. 2.12)

Таблиця 2.12

Участь старости у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності

Сутність повноваження	Повноваження не наділяє старосту контрольними функціями! Староста лише бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності. Самостійно староста не здійснює такого контролю, таке повноваження здійснює певний виконавчий орган ради, до повноважень якого віднесено ці питання.
Нормативно-правові акти	Закон «Про оренду державного та комунального майна», інші законодавчі акти, які прямо або опосередковано регулюють питання експлуатації та обслуговування об'єктів комунальної власності
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Виконавчі органи місцевої ради, до повноважень яких входить здійснення контролю за використанням об'єктів комунальної власності
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	Староста може збирати інформацію, отримувати копії необхідних йому документів, на підставі яких може дійти висновків про виконання/невиконання планів,

		доцільність/недоцільність подальшої діяльності, ефективність/неефективність використання об'єктів комунальної власності
Особливості здійснення повноваження	здійснення	Повноваження у різних громадах трактувалося і трактується порізно і, відповідно, застосовується також. Старост зобов'язують контролювати дотримання робочого графіка працівниками закладів комунальної форми власності, розташованих на території старостинського округу. Староста самостійно не може перебирати на себе додаткові повноваження в цій частині. Органи місцевого самоврядування (їхні посадові особи) не мають права уповноважувати старосту на здійснення контрольних функцій за цим повноваженням. Старости не є самостійним суб'єктом здійснення контролю чи перевіряльним органом із необмеженим колом повноважень. Участь у здійсненні контролю може передбачати: аналіз дотримання встановлених органами місцевого самоврядування правил провадження тієї чи іншої діяльності таких об'єктів; спостереження за використанням об'єктів комунальної власності (наприклад, цільове призначення – для земельних ділянок, функціональне використання – для будівель тощо); внесення пропозицій щодо зміни раніше встановлених правил на інші, які відповідатимуть, наприклад, потребам населення та плану розвитку громади. Здійснюючи повноваження, потрібно чітко розуміти: у чому саме полягає участь у здійсненні контролю, який саме виконавчий орган місцевої ради (посадова особа) відповідає за це повноваження, яким чином буде побудована схема взаємодії старости і визначеного контролюючого органу тощо.

10. «Бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформування сільського, селищного, міського голову, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю» [13] (табл. 2.13).

Таблиця 2.13.

Староста бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу

Сутність повноваження	Повноваження не наділяє старосту контрольними функціями! Староста лише бере участь у здійсненні контролю. Самостійно староста не здійснює такого контролю, таке повноваження здійснює певний
-----------------------	--

	виконавчий орган ради, до повноважень якого віднесено ці питання.
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; КУпАП; Закон України «Про благоустрій населених пунктів»; Правила благоустрою територіальної громади
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Виконавчі органи місцевої ради, до повноважень яких входять питання контролю за станом благоустрою, інспектори з благоустрою інші посадові особи
Роль у здійсненні повноваження, спосіб чи механізм безпосереднього здійснення	Староста може збирати інформацію, отримувати копії необхідних йому документів, на підставі яких може дійти висновків, наприклад, про виконання/невиконання Правил благоустрою населених пунктів; брати участь у проведенні перевірок території, розгляді звернень громадян підприємств, установ, організацій щодо благоустрою, які мешкають (розташовані) у межах відповідного старостинського округу, тощо.
Особливості здійснення повноваження	Староста не є самостійним суб'єктом контролю! На практиці від старост вимагають здійснення саме повноцінних контрольних функцій, що є порушенням законодавства, бо за фактом відбувається перевищення повноважень і тією особою, яка вимагає такого контролю від старости, і самого старости, який його здійснює. Реалізуючи повноваження участі у здійсненні контролю, староста може: <ul style="list-style-type: none"> • зібрати інформацію про порушення у сфері благоустрою, які вчиняються фізичними та юридичними особами, і передавати її до відповідних виконавчих органів ради (відповідальних посадових осіб органів місцевого самоврядування); • скласти адміністративні протоколи про порушення у сфері благоустрою (у разі уповноваження його на це виконавчим комітетом ради)

11. «Отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їхніх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень» [13] (табл. 2.14)

Таблиця 2.14.

Отримання старостою інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень

Сутність повноваження	Староста може отримувати: <ul style="list-style-type: none"> • інформацію; • документи;
-----------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • матеріали, які є необхідними для здійснення повноважень старости (як основних, так і додаткових)
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про інформацію»
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Усі виконавчі органи, їхні посадові особи, комунальні підприємства, установи, заклади
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	Староста має право запитувати необхідну йому інформацію, матеріали, документи для виконання своїх повноважень, дотримуючись при цьому загальних правил діловодства (якщо говорити про офіційне листування)
Особливості здійснення повноваження	Зазначене повноваження полягає у налагодженні інформаційної взаємодії між старостою, виконавчими органами ради та комунальними підприємствами, організаціями

12. «Сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі» [13] (табл. 2.15).

Таблиця 2.15

Сприяння старости у розвитку учасницької демократії

Сутність повноваження	Вирішення питань місцевого значення у старостинському окрузі, сприяння безпосередній участі громадян у: <ul style="list-style-type: none"> • діяльності органів самоорганізації населення; • громадських слуханнях; • втіленні місцевих ініціатив; • зборах громадян тощо
Нормативно-правові акти	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про органи самоорганізації населення»
Повноваження виконавчих органів ради (посадових осіб)	Усі виконавчі органи, дотичні до функцій органів самоорганізації населення
Яким чином має здійснювати повноваження, якою є його роль	Проведення роз'яснювальної та інформаційної роботи серед мешканців старостинського округу
Особливості здійснення повноваження	Залучення активного населення до створення органів самоорганізації населення, сприяння розвитку інститутів демократії. Як показує практика, у громадах немає «повсюдності» функціонування ОСН. Старости не знають ролі ОСН Здійснюючи це повноваження, зокрема, щодо сприяння організації роботи органів самоорганізації населення, староста отримує можливість створення сприятливих умов: <ul style="list-style-type: none"> • для

	участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції і законів України; <ul style="list-style-type: none"> • для участі у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм; • задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг.
--	---

З урахуванням конкретних потреб та інтересів мешканців старостинських округів, обставин, що склалися у громаді чи окремих її населених пунктах, староста може:

1. Вчиняти певні нотаріальні дії, визначені законом.
2. Здійснювати реєстрацію або зняття з реєстрації місця проживання.
3. Проводити державну реєстрацію актів цивільного стану.
4. Виконувати певні завдання щодо надання процедури адміністративних послуг, тобто отримання документів, підготовка справи або адміністративного акту як результату надання адміністративної послуги.
5. Виконувати повноваження у сфері ведення військового обліку.
6. складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень тощо.

Крім іншого, треба зважати, що за рішенням місцевої ради у старостинському може мати місце: прийняття звітів, декларацій, пропозицій та скарг; здійснення консультування; прийняття або видача документів, що не мають відношення до надання адміністративних послуг; отримання громадянами електронних публічних послуг у спеціально облаштованих місцях (самообслуговування).

На практиці використовують два варіанти закріплення за старостами повноважень:

1. Старости наділені тільки повноваженнями, які регламентовані ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», тобто вони не надають адміністративні послуги і не виконують окремі завдання адміністратора. У такому випадку потреби мешканців в отриманні адміністративних послуг

задовольняються за рахунок утворення віддалених робочих місць адміністратора центру надання адміністративних послуг (далі – ВРМ) чи інших посад виконавчих органів місцевого самоврядування. Робочі місця таких фахівців територіально розміщуються у межах старостинського округу. При територіальній доступності громадяни можуть звертатись безпосередньо до органів місцевого самоврядування або до центру надання адміністративних послуг і ВРМ не утворюються.

2. Старости здійснюють повноваження, регламентовані ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і наділяються повноваженнями, передбаченими іншими законами. Щодо публічних послуг, то як правило, старости вчиняють певні нотаріальні дії, надають адміністративні послуги, зокрема в частині приймання документів та видачі готового результату (місцеві земельні послуги, послуги соціального характеру), здійснюють реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання, видають довідки, ведуть господарський облік, можуть також вести персонально-первинний військовий облік тощо. Значною складовою повноважень старости є підготовка проєктів документів, інформаційна робота серед мешканців старостинського округу тощо. Власне, саме для виконання такої роботи в старостинському окрузі і може бути запроваджено посаду діловода – помічника для старости. Діловод виступає як помічник старости, виконує технічну роботу, що передує наданню послуг старостою.

Варто підкреслити, що при виконанні повноважень староста є відповідальним і підзвітним відповідній раді, а підконтрольним відповідному голові. Староста обов'язково звітує, не рідше одного разу на рік і не пізніше як до кінця першого кварталу року, наступного за звітним. Є випадки, коли на вимогу не менш як третини депутатів місцевої ради встановлюється цією місцевою радою дата, термін звітування старости перед такою радою та жителями старостинського округу. Представлення звіту старости здійснюється на відкритій зустрічі, передбачає можливість ставити запитання, надавати зауваження та пропозиції. Інформація про зустріч та письмовий звіт старости

розміщується на офіційному веб-сайті місцевої ради. Порядок звітування старости визначається Положенням про старосту [13].

2.3. Нормативно-правове забезпечення розвитку старостинських округів в Україні

На сьогодні існують певні законодавчі акти, які виступають основою функціонування інституту старост в Україні та покращення життєдіяльності старостинських округів.

Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] міститься поняття «старостинський округ» та визначено правовий статус старост як виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Однак, у 1 ст. 54¹ згаданого закону міститься нова процедура виборів старост, а також етапи обрання старост (жителями на громадських зборах за поданням голови територіальної громади). Деякі науковці констатують ряд позитивів такої процедури, зокрема О.Бойко [38] вважає, що це сприятиме зменшенню конфліктів між старостами і головами відповідних громад. Зміни, що внесені у виборче законодавство вплинули також на певні положення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [37], а саме, щодо проходження старостами служби в органах місцевого самоврядування, але це не відобразилось на змісті повноважень старост, що зазначені Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [36], які дають можливість старостам опікуватись важливими питання розвитку старостинського округу, здійснюючи вплив на рішення та дії органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [39] говорить про те, що староста як член виконавчого комітету не може поєднувати посаду депутата місцевої ради, і може бути старостою лише у випадку складання депутатського мандату. Так, роль та значення старости має велику вагу в системі місцевого самоврядування, але це відображено у Конституції України. Лише у

ст. 140 говориться про можливість «добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста» як про право територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення...» [9]. Вважаємо, що у Основному Законі повинні міститись положення, які регламентують діяльність, акцентують на важливій ролі старости в системі місцевого самоврядування.

В загальному формування інституту старост у системі місцевого самоврядування має загальний алгоритм.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста є елементом системи місцевого самоврядування в Україні. У свою чергу, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» від 14.07.2022 року № 1638-IX уточнив деякі правові аспекти функціонування інституту старости, зокрема: затвердження кандидатури старост, етапи створення старостинських округів, затвердження місцевою радою положення про старосту, поєднання посади старости тощо.

Відповідно до положень Закону, перед внесенням кандидатури старости на засідання ради громади, обов'язковим етапом є проведення громадського обговорення із населенням старостинського округу. Кандидатура старости вважається погодженою у разі підтримки населенням на громадському обговоренні біля 7-20% голосів, в залежності від кількості жителів відповідного старостинського округу, які мають право голосу на виборах.

Закон визначає, що на зараз віднесення старости до членів виконавчого комітету місцевої ради не буде обов'язковим. Проте, староста матиме можливість і право участі і виступу на пленарних засіданнях місцевої ради, участь у засіданнях постійних комісій і виконавчого комітету, якщо розглядаються важливі питання життєдіяльності відповідного старостинського округу.

На пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», приймаються рішення щодо формування старостинських округів, затвердження старост (на строк

повноважень місцевої ради за пропозицією місцевого голови), Положення про старосту.

Типові розділи Положення про старосту мають такі блоки: «статус, порядок обрання та строк повноважень; повноваження; підзвітність, підконтрольність, відповідальність старости» [40]. Але вважаємо, що доцільно описати детальні вимоги до кандидатів на посаду старости. До того ж, питання організації роботи старости регламентуються також Статутом територіальної громади.

У практиці існують моделі створення посади старости [41]: перша модель – територіальні громади, що сформувались за принципом «одна сільська рада – один староста»; друга модель – посади старости створюються як в колишніх громадах, так і в окремих підпорядкованих їм населених пунктах; третя модель – посада старости створюється в кожному населеному пункті, що входить в новостворену територіальну громаду; четверта модель – посада старости вводиться не в усіх населених пунктах, що ввійшли до новоствореної громади.

Отже, сільським і селищним радам надано повноваження на власний розсуд, з урахування місцевих потреб визначати, скільки має бути у новоствореній територіальній громаді старост, старостинських округів. «На початок 2019 р. у розрахунку на одну міську (селищну) громаду в середньому припадає 14 сіл і 9 сіл – на одну сільську громаду» [42].

Заслуговує на увагу позиція М. Воронова [43] про «потребу в чіткому закріпленні в законодавстві положення щодо мінімальної чисельності жителів населеного пункту (наприклад 500) для обов'язкового утворення в ньому старостинського округу. Дискусійним залишається індикатор чисельності осіб для утворення округу, зважаючи на тенденцію до розукрупнення сільських поселень – «кількість сіл з чисельністю населення до 50 осіб – збільшується, а понад 500 осіб – зменшується» [44].

Варто зазначити, що норми Закону України «Про органи самоорганізації населення» не суперечать Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», і свідчать про те, що староста має можливості та повноваження для

сприяння утворенню та здійсненню діяльності органами самоорганізації населення як елементу системи місцевого самоврядування, для здійснення організації проведення загальних зборів за місцем проживання, громадських слухань або інших форм учасницької демократії громадян при вирішенні важливих питань місцевого значення у старостинському окрузі.

Крім управлінських аспектів важливими є розвиток відповідного старостинського округу, а саме через зміни та модернізації об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, покращанні якості надання публічних послуг, якості та рівня життя, зниження рівня безробіття за допомогою стимулювання розвитку малого підприємництва, а також через ефективне використання потенціалу територіальної громади.

У деяких випадках, особливо в умовах воєнного стану, розвиток старостинських округів стримується через недостатність певних ресурсів (трудових, фінансових тощо) для реформи економічної, соціальної сфери, модернізації виробничих підприємств, надання якісних публічних послуг членам громади. Відтак, необхідно по-перше, взаємодія та об'єднання зусиль посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо просування територіальних громад, розвитку та підтримки підприємництва, особливо малого, залучення інвестицій, що очікувано сприятиме розвитку старостинських округів. По-друге, забезпечення фінансової підтримки стратегічних соціально-економічних об'єктів на території старостинських округів у вигляді реалізації проектів, пільгового кредитування, лізингових або інших пільг сільськогосподарським виробникам, малому і середньому підприємству, що сприятимуть розвитку соціально-економічної сфери старостинських округів.

Питання зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, особливо землі, що перебуває у комунальній власності територіальних громад, об'єктів спільної власності територіальних громад та інших передумов забезпечення виконання самоврядних та делегованих повноважень органами місцевого самоврядування регламентовані у Законі України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні».

Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» стає основою державної підтримки у старостинських округах аграріїв і сільськогосподарських підприємств, а також сприяє багатофункціональному розвитку територіальних громад, створення сільськогосподарських кооперативів, об'єднань. Базовим законом для регламентації кооперативів та об'єднань є Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію».

З врахуванням цього є необхідність визначення та відповідного закріплення механізмів та ефективних інструментів державної політики підтримки розвитку старостинських округів з урахуванням положень «Державної цільової програми розвитку українського села», яка діяла до 2015 р. У працях [45] наводиться думка про доцільність і бажаність відповідності українського законодавства до засад і принципів Спільної Аграрної Політики ЄС, інституційні засади якої спрямовані на забезпечення сталого розвитку саме сільських територій.

Серед існуючих інструментів активізації розвитку старостинських округів в Україні можна виділити, зокрема, державну (регіональну, локальну або місцеву) підтримку інноваційних та інфраструктурних проєктів, державно-приватне партнерство, диференційований підхід до вирішення проблем благоустрою територій (визначення пріоритетів, черговості фінансування).

На нашу думку, питання розвитку старостинських округів в Україні при ефективному використанні потенціалу територій округу повинен міститись у пріоритетах державної регіональної політики. А насправді, маємо лише часткове врахування змісті Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки. Зокрема, у переліку підходів до державної регіональної політики йдеться про «перехід до територіально спрямованої політики розвитку на основі стимулювання використання власного потенціалу територій, надання підтримки окремим територіям...» [46]. Вважаємо, що передбачається використання «економічного, історико-культурного, людського, організаційного, природно-

ресурсного потенціалу територій» [46].

На наш погляд, у згаданій Стратегії позитивним є, по-перше, підхід щодо діагностики потенціалу та проблем територій, що потребують державного інвестування (підтримки); по-друге, вибір території зі своїм специфічним набором особливостей (соціальних, просторових, екологічних, економічних) як об'єкта державної регіональної політики.

Можна стверджувати, що сукупність проаналізованих нормативно-правових актів формує механізм нормативно-правового забезпечення формування інституту старост в Україні та розвитку старостинських округів. Науково-теоретичний аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку старостинських округів в Україні вказує на те, що чинні нормативно-правові акти в зазначеній сфері не врегульовують повною мірою всіх питань, що стосуються соціально-економічного, екологічного і просторового розвитку старостинських округів, окремі з яких потребують уточнення та доопрацювання.

Ураховуючи, що розвиток старостинських округів тісно пов'язаний з усуненням диспропорцій та розв'язанням проблем, що роками накопичувалися на рівні села/селища, вважаємо, що позитивних зрушень у цьому напрямі можна досягти шляхом:

- утримання балансу екологічних та економічних пріоритетів розвитку територій;
- ефективного використання наявних у старостинському окрузі ресурсів (трудових, фінансових, інфраструктурних та ін.);
- удосконалення існуючої законодавчої бази та адаптації окремих нормативно-правових актів до ключових підходів і вимог САП Євросоюзу;
- мобільності та гнучкості органів публічної влади щодо реакції на проблеми мешканців старостинських округів;
- побудови партнерських стосунків посадових осіб, голів громад та старост, що є представниками інтересів та потреб спільноти відповідного старостинського округу.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

3.1. Перспективи розвитку інституту старости в Україні

Реформа децентралізації владних повноважень стартувала у 2014 році. Метою децентралізації було наближення влади до громадян і покращення якості публічних послуг. Реформа була необхідна і для суб'єктів законодавчих ініціатив і для органів місцевого самоврядування. Інститут старост є одним із результатів реалізації децентралізаційної реформи. Інститут старост в Україні введено в систему місцевого самоврядування України у 2015 р., з моменту прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [35].

На сьогодні у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст. 14¹ зазначено, що староста є «виборною посадовою особою місцевого самоврядування» [13]. Староста представляє інтереси мешканців певної частини територіальної громади та здійснює обов'язки посадової особи органу місцевого самоврядування.

Важливо зауважити, що староста не виконує повноваження голови громади, а виступає в ролі посередника між членами старостинського округу, місцевими депутатами та головою територіальної громади. Він покликаний представляти інтереси мешканців сіл, селищ у місцевій раді на місцеву владу і сприяти підвищенню якості публічних послуг у громаді/старостинському окрузі. Для цього староста має заручитись підтримкою і довірою мешканців та мати організаційно-правові підстави громади своєї діяльності [13].

Відповідно до п. 6 ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори», вибори місцевого старости здійснюються за мажоритарною системою відносної більшості у єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого включається територія відповідного населеного пункту у складі новоствореної територіальної

громади. Тобто, що кожен виборець має лише один голос, який подає за найбільш бажаного для себе кандидата; а переможцем виборів стає той кандидат, який набирає більше голосів, ніж його конкурент [47].

Старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу, тобто досяг 18 років. Причому, в законодавстві не встановлено обмежень щодо максимального віку кандидатів на посаду старости [48]. Натомість в Закон України «Про місцеві вибори» визначає, що старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Сам строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п'ять років [35].

В законодавстві визначено такі повноваження старост [13]:

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

старостівського округу;

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

– здійснює інші повноваження, визначені законодавством» [13].

– Варто наголосити, що староста при здійсненні власних повноважень є підзвітним, підконтрольним перед жителями певного старостинського округу, а також відповідальним місцевою радою територіальної громади. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу [35].

Як вже зазначалося, основним покликанням інституту старост є представництво і захист інтересів мешканців старостинського округу місцевій раді новоствореної громади, її комітетах. Результативність здійснення цієї функції старостами залежить від кількості старост у новоствореній громаді, тобто від моделі формування посади старости [47].

Для удосконалення правової регламентації інституту старости, у липні 2021 року прийнятий Закон щодо розвитку інституту старост (законопроект № 4535), який уточнює повноваження старост, а також, що важливо, процедуру їх призначення [45]. Закон передбачає такі зміни [47]:

1. «Утворення старостинських округів чітко віднесено до компетенції відповідних місцевих рад» [47].

2. «Виключено імперативну норму, що староста є членом виконкому. Тепер прийняття такого рішення віддано на розсуд голові громади. Це є важливим, адже у великих громадах, які укрупнилися за рахунок суміжних територій, збільшення виконкому може призвести до неефективного управління» [47].

3. «Визначено статус, повноваження та процедуру обрання старости. Тепер

голова громади має провести консультації із мешканцями громади до того, як подати кандидатуру на розгляд ради. Це дозволить, з одного боку, навчитися головам громади приймати політичні рішення і залучати громаду до цього, а з іншого – це мінімізує політичний дисбаланс у громаді, адже мешканцям дається право долучатися до переговорів щодо кандидатур на посаду старости і пропонувати свої рішення» [47].

Запропоновані зміни у нормативно-правовому акті регламентують відмову від прямих виборів старост. На нашу думку, це є позитивною новелою, адже зникають підстави для політичних конфліктів у громаді та створює додаткові можливості місцевому голові побудувати власну систему управління в громаді (новоствореній). Надання ж голові права висувати кандидатуру старости позитивно впливає на взаємовідносини і співпрацю голови зі старостою.

Покращилися можливості здійснення учасницької демократії мешканцями старостинського округу, тобто можливості громадян впливати на прийняття рішень щодо важливих питань місцевого розвитку місцевою владою. Крім того, мешканці громади через форми прямої демократії – громадські обговорення, загальні збори за місцем проживання, можуть впливати на прийняття рішення та вибір кандидатури старости.

Безумовно, що ефективність та результативність управлінської діяльності посадових осіб місцевого самоврядування прямо впливає на забезпечення спроможності територіальної громади в цілому. Внесені зміни до Закону створили можливості для голови громади для формування ефективної та закінчено управлінської вертикалі, яка сприяє посиленню співпраці та діалог між громадянами, місцевими депутатами та старостою. Старостам старостинських округів доцільно широко використовувати всі наявні інструменти та методи для ефективної роботи, а саме:

1. Налагодження відкритої та результативної комунікації з мешканцями старостинських округів.
2. Активне залучення громадян до розробки та обговорення стратегії розвитку громади.

3. Забезпечення органів місцевої влади актуальною інформацією щодо пріоритетних проблем громади та потреб мешканців старостинського округу та прийняття участі у роботі щодо визначення дієвих інструментів їх вирішення та задоволення.

4. Внесення пропозицій до виконавчого комітету місцевої ради щодо застосування певних підходів та заходів розвитку території старостинського округу.

5. Мотивування органів місцевого самоврядування до співпраці з іншими громадами та обмін досвідом [47].

Актуальними на сьогодні виступають питання врегулювання діяльності старости в умовах дії правового режиму воєнного стану. Засобом вирішення деяких аспектів цього питання є законопроект № 9518 від 24.07.2023 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану». Даний законопроект передбачає такі удосконалення:

- уточнення алгоритму утворення старостатів та забезпечення безперервності роботи старост;
- наділення голови територіальної громади повноваженнями одноосібно призначати старосту у випадку бездіяльності відповідної місцевої ради;
- встановлення додаткового критерію під час формування старостинських округів, а саме врахування показника щільності населення в територіальній громаді;
- запровадження особливостей функціонування інституту старост під час дії воєнного стану, зокрема можливості призначення виконуючого обов'язки старости у разі мобілізації старости;
- проведення щорічного звітування та громадського обговорення кандидатури старости в режимі онлайн;
- розблокування можливості призначення старост у громадах, в яких введені військові адміністрації населених пунктів із самоврядними повноваженнями тощо.

Крім того, законопроект передбачає, що голові громади надається повноваження одноосібно призначати старосту на посаду, якщо:

- місцева рада не затверджує три рази поспіль старост, які були підтримані на громадських обговореннях;
- місцева рада достроково припинила свої повноваження;
- якщо сесії місцевої ради не скликаються протягом 6 місяців.

Таке призначення діє 6 місяців, а у випадку припинення повноважень місцевої ради – на строк повноважень голови громади. Проте, така «тимчасовість» старости, призначеного головою, створить проблему із пошуком кандидатів, які погодяться на такі умови.

Для повторного призначення старости, у випадку з трьома відхиленнями радою кандидатів, необхідно через півроку знов проводити 3 громадських обговорення. Це створить великі часові розриви у діяльності старости на відповідному старостинському окрузі і ставить під сумнів значення волевиявлення громадян на громадських обговореннях.

3.2. Організація діяльності старости в сучасних умовах

Інститут старости є відносно новим елементом у системі місцевого самоврядування, виникнення якого є результатом децентралізації влади та має на меті представлення інтересів громадян, налагодження комунікації між ними та владними інституціями на місцевому рівні.

Окрім законодавчих норм і відповідних підзаконних актів правовий статус старости додатково регламентується локальними нормативними актами:

1. Положення про старосту, затверджене рішенням відповідної місцевої ради (ч. 3 ст. 54¹ Закону про місцеве самоврядування) – базовий документ для старост, громадян, депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування. Положення про старосту може включати:

- перелік базових повноважень старости;
- розкриває правовий статус старости;

- визначає перелік додаткових повноважень старости;
- регламентує організаційні моменти діяльності старости;
- визначає порядок та форму звітування старости;
- регламентує інші питання.

Положення про старосту має:

- «захищати старосту від свавілля інших осіб;
- бути інформативним документом для жителів старостинського округу (актуально для жителів, якщо будуть відбуватися громадські обговорення, щоб жителі могли обґрунтовано підійти до свого «вибору» старости);
- бути «дорожньою картою» для старости (кандидатів на посаду старост) аби чітко і ясно розуміти повноваження старости, обов'язки, відповідальність» [49].

2. Посадова інструкція (прямо на законодавчому рівні не передбачена для посади старости, але на практиці часто затверджується): визначає організаційно-правове становище старости в системі місцевого самоврядування; визначає конкретні завдання та обов'язки, права, повноваження, відповідальність, знання та кваліфікацію, необхідні для виконання конкретних повноважень; складається на посаду старости, а не на конкретну особу; затверджується роботодавцем; можуть вноситися зміни [50].

При цьому, посадова інструкція старости не є обов'язковим для розробки документом.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить вказівок щодо структури Положення, тому у різних громадах цей документ може виглядати по-різному. Примірна структура Положення представлена в таблиці 3.1.

Як вже зазначалось, посадова інструкція старости не є обов'язковим документом. Однак, даний документ містить чіткі повноваження, завдання, права та обов'язки, відповідальність старости певного старостинського округу. І це значно б спростило роботу старости та сприяло б прозорості його діяльності.

Таблиця 3.1.

Примірна структура про старосту

Назва розділу Положення	Зміст розділу
Загальні положення	нормативна база для розробки Положення
Правовий статус	старости староста - посадова особа місцевого самоврядування; строк повноважень старости; обмеження за посадою, встановлені законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції»; членство старости у виконавчому комітеті ради за посадою (у разі прийняття радою відповідного рішення); порядок затвердження на посаду, визначений частиною 1 статті 54 ¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; підстави звільнення з посади, передбачені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Кодексом законів про працю України
Повноваження старости	права та обов'язки старости як посадової особи місцевого самоврядування, передбачені Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; повноваження, визначені частиною 5 статті 54 ¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»; інші завдання чи функції, на здійснення яких староста уповноважений рішеннями ради, рішеннями виконавчого комітету ради, розпорядженнями сільського, селищного, міського голови
Організація діяльності старости	робоче місце старости, графік роботи, умови інформаційного та матеріально-технічного забезпечення, інші положення
Матеріально-соціальне забезпечення старости	умови оплати праці старости, надання йому відпусток та особливості пенсійного забезпечення
Відповідальність, підзвітність, підконтрольність старости	відповідно до частини 6 статті 54 ¹ , статей 74, 76-77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статті 24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 65 ¹ Закону України «Про запобігання корупції»
Заключні положення	набрання чинності Положенням, порядок внесення змін до нього

Але щоб у посадовій інструкції старости з'явилися обов'язки, за результатами виконання яких і здійснюватиметься оцінювання ділових та професійних якостей старост в ході їх атестації, передбачається, що перелік таких обов'язків старости має буде «запозичено» із Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 р. №203-19 (далі – Типові ПКХ). Однак, Типові ПКХ з-поміж наявного сьогодні у

них переліку посадових осіб не вміщують посаду старости. І такий стан документа є цілком закономірним, адже Типові ПКХ розроблялись і затверджувалися у той час, коли посада старости ще була виборною за процедурою місцевих виборів, не підлягала атестації. Це є проблемою, яка потребує вирішення через внесення змін у Типові ПКХ [51].

Посадова інструкція старости має стати не лише матрицею для майбутньої атестації старост, але й тим локальним документом, що фактично усуває необхідність управління діяльністю старост у ручному режимі з переважною більшістю питань, зокрема, в частині тих чи інших особливостей здійснення додатково наданих їм повноважень, взаємодії з іншими посадовими особами, комунікації із жителями старостинських округів, а також сприяє більш чіткому розумінню змісту наявного правового статусу та його практичному втіленню [52; 53].

Посадова інструкція старости може мати таку структуру:

1. Загальні положення (староста є посадовою особою органу місцевого самоврядування, що приймається місцевою радою; староста є членом виконавчого комітету місцевої ради; староста не може поєднувати свою діяльність та мати інший представницький мандат; випадки, коли повноваження старости можуть бути достроково припинені; староста місцевої ради в своїй діяльності керується Основним Законом, нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Кодексами України, нормативними, інструктивними актами органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, документами районної ради та місцевої державної адміністрації, які відносяться до їх компетенції, розпорядженнями місцевого голови, рішеннями місцевої ради та її виконавчим комітетом, Регламентом місцевої ради, Положенням про старосту, посадовою інструкцією, інструкцією з діловодства та іншими законодавчими актами.

2. Повноваження та функціональні обов'язки старости (повноваження старости; обов'язки старости).

3. Права старости.

4. Підзвітність та підконтрольність (при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний місцеві раді та підконтрольний місцевому голові; староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед місцевою радою).

5. Відповідальність старости

7. Інше (в посадову інструкцію можуть вноситися зміни та доповнення) [53].

Ключовим повноваженням старости є представлення інтересів жителів старостинського округу у виконавчих органах місцевої ради у вигляді участі в засіданнях виконавчого комітету місцевої ради (далі – виконком).

Участь у діяльності виконкому передбачає:

1. Участь у плануванні роботи виконкому на певний період.

Робота виконкому здійснюється за річним та квартальним планами, які розробляються підрозділом з організаційно-кадрової роботи відповідно до пропозицій заступників/заступника місцевого голови, секретаря місцевої ради або виконкому, членів виконавчого комітету і керівників підрозділів виконавчого органу місцевої ради, а також старостами як посадової особи органу місцевого самоврядування. Такі пропозиції надаються у визначений термін та у відповідній формі.

Зазвичай, план діяльності виконкому включає розділи:

- календарний план проведення засідань виконавчого комітету;
- розгорнутий перелік питань, які планується для розгляду на засіданнях виконкому.

У плані діяльності виконкому зазначаються дати засідань виконкому, перелік питань, які виносяться на обговорення, відповідального за підготовку кожного питання. Плани діяльності виконкому на квартал, рік затверджується на засіданні виконкому місцевої ради. Потім, на основі цих планів затверджується помісячний план проведення різних заходів та засідань виконавчого комітету [54].

2. Участь у засіданнях робочих груп виконкому для реалізації завдань в межах повноважень виконавчих органів ради.

Відповідно староста може приймати участь розробці проектів планових, програмних документів, у підготовці актів локальної нормотворчості місцевої ради. В цьому випадку на більш низькому рівні реалізується принцип субстдіарності, адже старости найкраще обізнаний з потребами, запитами мешканців старостинського округу, і приймаючи участь у нормотворчій роботі ради захищає інтереси своєї громади.

3. Участь у підготовці проектів управлінських рішень виконавчого комітету ради та подальше їх проходження.

Рішення виконавчого комітету ухвалюються відповідно до законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, рішень місцевої ради в межах плану роботи виконкому та на основі наданих визначеними суб'єктами пропозицій, відповідно до регламенту місцевої ради. У свою чергу, староста не лише вносить пропозиції щодо розробки певного проекту рішення, а й є безпосереднім його розробником.

При підготовці проектів рішень виконкому староста має керуватися приписами регламенту виконкому. Як правило, проект рішення виконкому повинен містити:

- пояснювальну записку з обґрунтуванням необхідності його прийняття (реагування на документи органів державної влади, виконання власних розпорядчих документів, виданих раніше, виконання доручень, розгляд звернень юридичних і фізичних осіб тощо);
- посилання на норми чинного законодавства України;
- джерела фінансування та коментар (за необхідності);
- інформацію про виконання документів з цього приводу, які були прийняті раніше (за необхідності);
- план організаційних заходів щодо виконання документа;
- прізвища, імена, по батькові та посади членів комісії чи робочої групи в алфавітному порядку;
- кінцевий термін виконання документа, проміжні строки інформування про хід його виконання;

- інформацію про особу, яка буде організовувати та контролювати виконання рішення;
- запис щодо втрати чинності, скасування виданих раніше документів з цього питання чи внесення у рішення змін, доповнень; в проекті рішення про зміну, доповнення, втрату чинності зазначається, яких саме пунктів це стосується;
- прізвище, ініціали та телефон виконавця;
- всі необхідні візи – погодження.

У випадку підготовки проектів регуляторних актів у сфері господарської діяльності староста повинен діяти в межах Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

4. Участь у засіданнях виконавчого комітету та у процесі прийняття ним рішень [54].

На засіданнях виконкому староста може і повинен використовувати надані йому права щодо процедурного аспекту участі у роботі виконкому, а саме:

- надає пропозиції до порядку денного засідання виконавчого комітету;
- виступати як доповідач або співдоповідач щодо питань порядку денного засідання виконкому, які мають відношення до підпорядкованого йому старостинського округу;
- надавати запитання доповідачам та додаткових пояснень щодо питань, які обговорюються на засіданні виконкому;
- брати безпосередню участь в обговоренні та голосуванні питань, що виносяться на засідання виконкому;
- вносити пропозиції щодо винесення питань на повторне голосування, перенесення обговорення питань на інше засідання виконкому, додаткове вивчення питання спеціально створеною комісією;
- вносити пропозиції про зміни та доповнення до проектів рішень виконкому або про їх доопрацювання тощо.

5. Виконання повноважень, що відносяться до компетенції виконавчого комітету.

Зміст діяльності старости визначають принаймні два види повноважень:

- повноваження, перелік яких визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами;
- повноваження, які належать до компетенції виконкому і на здійснення яких старосту було уповноважено відповідним розпорядчим актом ради громади та/чи самого виконкому (вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів цивільного стану, складення протоколів про адміністративні правопорушення тощо).

Активна участь старости у діяльності місцевої ради повинна знайти відображення у Регламенті місцевої ради [55]. Зокрема, доцільно передбачити окрему статтю, яка може мати таке змістове наповнення:

«Стаття __. Староста

1. Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування.
2. Староста є членом виконавчого комітету місцевої ради за посадою.
3. Староста бере участь у пленарних засіданнях ради, участь у засіданнях постійних комісій, має інші права та повноваження, визначені законодавством.
4. Староста має гарантоване право виступу на пленарних засіданнях та засіданнях постійних комісій ради з правом дорадчого голосу.
5. При здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями сіл, селищ, інтереси яких він представляє. Староста є відповідальним перед місцевою радою.
6. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідних сіл, селищ на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу.

Порядок організації роботи старости визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою» [13].

Крім того, в процесі розробки проекту порядку денного сесії ради передбачити врахування пропозицій старости; підтвердити гарантоване право старости щодо уточнюючих запитань доповідачу та на особистий виступ щодо

питань, що винесені на порядок денний.

На сьогодні розрізняють певні моделі діяльності старост та функціонування старостинських округів. Різні типи старостинських округів з'явилися у зв'язку з різними підходами прикладання повноважень старости, тобто реалізація суто представницьких повноважень або повноважень посадової особи місцевого самоврядування, які мають широкий спектр напрямів та сфер діяльності. Законодавство на сьогодні не вносить роз'яснення щодо критеріїв формування старостинських округів, а відносить такі дії до повноважень органів місцевого самоврядування.

З початку реформи децентралізації і утворення об'єднаних громад природньо визначився підхід до сформування територіальних громадах: один старостинський округ – одна посадова особа органу місцевого самоврядування, тобто, староста. Цій підхід використовується в значній більшості громад попри те, що і зміст повноважень старости змінився, і масштаби старостинських округів змінилися. І все це пов'язано, навіть за сьогоднішнього нормативного забезпечення, із неповним розумінням сутності і змісту повноважень старости [56].

Відповідно ніхто не прораховує і часові межі, якими має володіти староста, щоб здійснювати всі наявні в нього повноваження відповідно до профільного закону, а також ті, на здійснення яких його додатково уповноважують, замість, наприклад того, щоб ввести в межах старостинського округу ще одну посадову особу органу місцевого самоврядування (наприклад, того ж адміністратора центру надання адміністративних послуг) [57].

Отже, можемо виділити наступні моделі старостинських округів (табл. 3.2):

Отже, за будь-яких умов, особливо в сучасних умовах воєнного стану повноважень старости повинні бути додатково зафіксовані в Положенні про старосту, як в базовому документі, що детально визначає права, обов'язки, завдання старости. Додатково повноваження у вигляді сукупності деталізованих прав і обов'язків може бути відображене в посадовій інструкції.

Таблиця 3.2.

Моделі старостинських округів

Модель 1. Старостинський округ – «Старостат»	В межах старостинського округу діє лише староста	(один округ = один староста) Ця модель є найпростішою у застосуванні в межах територіальних громад. Як правило, обираючи саме її не здійснюється ні аналіз ситуації в старостинському окрузі, ні беруться до уваги критерії (показники), на які доцільно зважати. Все відбувається, як правило, в автоматичному режимі, з дотриманням таких етапів: створюється старостинський округ; затверджується Положення про старосту; затверджується староста, який здійснює повноваження, закріплені в ст. 54 ¹ Закону про місцеве самоврядування в Україні, та, як правило, продубльовані в Положенні про старосту
Модель 2. Старостинський округ – «Офіс старости»	В межах старостинського округу діє староста та діловод	(один округ = один староста + один діловод) Передбачається, що в старостинському окрузі для підкріплення діяльності старости може бути запроваджено робоче місце для діловода.
Модель 3. Старостинський округ – «Офіс послуг»	В межах старостинського округу діє староста та адміністратор ЦНАП	(один округ = один староста + один адміністратор) Відкриття на території старостинського округу територіального підрозділу ЦНАПу, віддаленого робочого місця адміністратора тощо значно доповнює інструментарій роботи старости громад.
Модель 4. Старостинський округ – «Комбінований офіс старости»	В межах старостинського округу діє староста та інші спеціалісти органів місцевого самоврядування	(один округ = один староста + адміністратор + землевпорядник + діловод + тощо) Комбіновані офіси старост мають як робоче місце старости, так і робочі місця адміністратора Центру надання адміністративних послуг, спеціаліста – землевпорядника відділу з питань земельних відносин, діловода тощо. Таку модель варто формувати за умови великої кількості жителів старостинського округу, широкого спектру послуг, максимальної віддаленості від адміністративного центру.

Старости фактично стали реальним джерелом інформації та допомоги жителям територіальних громад, оскільки вони є тими посадовими особами, які перебувають найближче до мешканців старостинського округу. Також, акцентовано увагу на особливостях функціонування інституту старости, що накладаються Законом України «Про правовий режим воєнного стану», зокрема у випадках створення у населених пунктах військових адміністрацій.

ВИСНОВКИ

Підсумком магістерського дослідження стали наступні висновки:

1. Встановлено, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування. Посади старост були включені до системи місцевого самоврядування (згодом їх було виключено з цієї системи) у зв'язку з процесами об'єднання територіальних громад як структурні елементи системи управління на місцях у тих адміністративно-територіальних одиницях, що увійшли до складу інших адміністративно-територіальних одиниць.

Староста – це посадова особа, яка уповноважена відповідною радою діяти в інтересах мешканців відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради.

Визначено, що роль старости в громадах ще й досі не визначена однозначно і тому практика підходів до функціонального навантаження та організації діяльності старости в громадах різна. До основних функцій старости віднесено: діяльність в інтересах мешканців старостинського округу у виконавчих органах ради, відстеження потреб мешканців, організація надання публічних послуг, організація заходів, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, забезпечення комунікації між владою та мешканцями округу тощо.

2. З'ясовано, що на законодавчому рівні правовий статус і повноваження старост врегульовані не в повній мірі. Тому для ефективного функціонування цього інституту необхідна якісна місцева нормативно-правова база: Статут територіальної громади, Положення про старосту, регламенти місцевої ради та її виконавчих органів, інші дотичні порядки й положення, в яких чітко й детально мають бути прописані всі механізми і процедури, пов'язані з діяльністю старост. При цьому право територіальних громад самостійно визначати ці механізми і процедури та делегувати старостам додаткові функції й повноваження слід розглядати як важливу складову самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

3. Визначено, що перелік повноважень, визначених Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», не є вичерпним і у Положенні про старосту кожна місцева рада може визначати також інші повноваження чи обов'язки старости. Стан службової підпорядкованості старост голові громади за певних обставин може впливати на порядок здійснення ними визначених законом повноважень. З'ясовано, що старости можуть виконувати і інші, крім зазначених у законі, повноваження зокрема: здійснювати повноваження у сфері реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання/перебування осіб; проводити державну реєстрацію актів цивільного стану; вчиняти нотаріальні дії відповідно до ст. 37 ЗУ «Про нотаріат»; видавати визначені переліком довідки; виконувати окремі завдання адміністратора Центру надання адміністративних послуг місцевої ради, пов'язані з отриманням заяв і документів, видачею результатів надання адміністративних послуг.

4. Обґрунтовано, що сукупність проаналізованих нормативно-правових актів формує механізм нормативно-правового забезпечення формування інституту старост в Україні та розвитку старостинських округів. Аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку старостинських округів в Україні вказує на те, що чинні нормативно-правові акти в зазначеній сфері не врегульовують повною мірою всіх питань, що стосуються соціально-економічного, екологічного і просторового розвитку старостинських округів, окремі з яких потребують уточнення та доопрацювання. Відтак, потребують закріплення в Конституції України окремі положення щодо ролі й значення старост у системі місцевого самоврядування. Важливо уникнути дублювання функцій депутатів ради і старост, які представляють інтереси жителів своєї громади, що вимагає своєчасного обговорення «вузьких» місць в експертному середовищі та внесення відповідних правок до чинних нормативно-правових актів.

5. В результаті дослідження визначено, що напрямками удосконалення організації діяльності старост в системі місцевого самоврядування територіальної громади є:

- вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост, зокрема, розширення у законодавчих актах поняття «староста», запровадження механізму відкликання старости за народною ініціативою, стане дієвим інструментом контролю за діяльністю старост;
- визначення підходів (моделей) до формування посади старости та старостинського округу, що сприятиме конкретизації повноважень старост, меж їх відповідальності;
- формування чітких вимог до Положень про старост, а також врегулювання тих повноважень, які на старосту фактично не можуть бути покладені через брак відповідних вимог до його посади;
- внесення до Регламенту місцевої ради питань, пов'язаних із діяльністю старости;
- у Статуті територіальної громади передбачити положення щодо організації діяльності старос;
- налагодження конструктивної співпраці з мешканцями та постійна комунікація з ними.

Проведене дослідження дає підстави сформулювати такі рекомендації:

Кабінету Міністрів України – розробити (спільно із представниками органів місцевого самоврядування територіальних громад та інститутів громадянського суспільства) та затвердити методичні рекомендації щодо визначення кількості старост в територіальних громадах і населених пунктів, у яких вони мають обиратися.

Територіальним громадам України:

- переглянути власні моделі конфігурації старост і, за потреби, внести до них зміни з урахуванням необхідності балансу між представництвом інтересів периферійних населених пунктів та допустимими витратами ресурсів;
- розробити та ухвалити Положення про старосту з чітким закріпленням в ньому прав та обов'язків старост, регламентацією усіх процедур, пов'язаних з їх діяльністю, а також механізмів стримувань і противаг, що дозволять старості захищати інтереси мешканців сіл і селищ, які вони представляють. Зокрема, до

Положення варто ввести норму щодо погодження старостою проектів рішень ради та її виконавчого комітету, які стосуються майна громади, розташованого на території, яку староста представляє;

- внести зміни до Статуту територіальної громади щодо закріпленням в ньому статусу старости та механізмів його взаємодії з громадськістю у населених пунктах, в яких староста здійснює свої повноваження;

- виділити комунальні приміщення на території відповідних населених пунктів, у яких старости здійснюватимуть прийом жителів та забезпечити старост необхідними матеріально-технічними ресурсами;

- впровадження інформаційного ресурсу – реєстру старостинських округів та старост;

- за потреби використовувати платформу www.gromada.org.ua для публікації та оновлення актуальної інформації щодо функціонування територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Орзіх М. Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні. *Юридический вестник*. 1997. № 4. С.59-63.
2. Батанов О. В., Волошин Ю. О., Маліков С. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. : К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ, Маріупольський гуманіт. ін-т, 2004. С. 17-18.
3. Ярічевська Л. В. Місцеве самоврядування в умовах демократії (порівняльний аспект). Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави : збірник наукових доповідей / За ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2005. С. 8.
4. Устименко В. А. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи. Київ : 2005. 161 с.
5. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні у контексті публічної влади // Актуальні проблеми державного управління : *Зб. наук. пр. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України*: Львівський філіал. 2000. Вип. 4. С. 168 – 190.
6. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.
7. Николаїшин Б. Н. Правове регулювання відносин між органами публічної влади і територіальними громадами в Україні. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 39 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. С. 400 – 407.
8. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року. Офіційне видання. Київ : Український Центр Правничих Студій, 2006. 124 с.
9. Конституційне право України : підручник / За ред. В.Ф. Погорілка. Київ :

Наукова думка., 1999. С. 634.

10. Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар / Ред. кол.: В. Ф. Опришко (голова), М. Ф. Веремечук, В. В. Медведчук та ін. Київ : Інститут Законодавства Верховної Ради України, 1999. С. 212.

11. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48 – 54.

12. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : Навч. посібник. Київ : Атіка, 2000. С. 25.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.

14. Європейська Хартія місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. Київ, 1994. Вип. 1/2 (6/7).

15. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. Львів : Літопис, 2002. С. 23.

16. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : Одесса : “Юридична література”, 2003. С. 104.

17. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”. 2004. № 2. С. 145.

18. Експертний висновок щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. URL : <http://old.csi.org.ua/?p=2364>.

19. Кравченко В. В. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр. / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ : Атіка, 2007. 864 с.

20. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в муніципальному і регіональному житті, 2003. URL :

<http://nycukraine.org/files/pereglyanuta-yevropeyska-hartiya-pro-uchast-molodi-vmistsevomu-ta-regionalnomu-zhitti.html>.

21. Панасюк С. А. Якісний переклад тексту Європейської хартії місцевого самоврядування: шлях до реальної євроінтеграції. URL : <http://vartaprava.com.ua/analitika/problemy-perekladuevropejskoji-hartiji-mistsevoho-samovryaduvannya.html>.

22. Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Київ, 2015. № 10. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>

23. Загуменник В. І. Державне управління та виконавча влада в Україні: навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Проценко. Київ: (ДУВПІ «Бендерська друкарня «Поліграфіст»), 2015. 296 с.

24. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні. *Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1992. № 3. С. 8.

25. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.

26. Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / За ред. В.М. Бесчастного. Донецьк : Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. С. 37.

27. Mattessich P. Community Building: What Makes It Work: A Review of Factors Influencing Successful Community Building. St. Paul, MN : Wilder Foundation, 2004. 345 p.

28. Жовнірчик Я. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування»; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України. Київ, 2005. 20 с.

29. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону». *Вісн. Одес. ін-ту внутр. справ*. 2001. № 1. С. 144-149.

30. Бодрова І. І. Концептуальні підходи до визначення поняття «територіальна громада». *Державне будівництво та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Харків, 2004. Вип. 7. 210 с.
31. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України. Київ : Т-во «Знання» України, 1999. 487 с.
32. Collins R. *Theoretical Sociology*. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1988. 356 p.
33. Ваколюк Л. М. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь в реалізації соціальної функції. *Юридичний науковий журнал*. 2017. №6. URL : http://www.lsej.org.ua/6_2017/35.pdf
34. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/T171848?an=1>
35. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
36. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лютого 2017 р. №1848. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text>
37. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/conv#Text>
38. Бойко О. П. Вибори-2020: Як обиратимуть старосту і які матиме повноваження (інтерв'ю від 24 лип. 2020 р. на порталі «ОТГ.сн.ua»). URL : <https://otg.cn.ua/2020/07/24/news-vlada/vybory-2020-yakobyratymut-starostu-i-yaki-matyme-povnovazhennya/>
39. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
40. Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1. Примірний

статут територіальної громади. Примірне положення про старосту. Вид. 2-ге. Київ, 2016. 69 с.

41. Колесников О., Калашников О., Дзюпин М. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце в системі управління (матеріали Асоціації сприяння самоорганізації населення). Київ, 2016. 36 с.

42. Андрійчук В. Г., Сас І. С. Концентрація в аграрній сфері економіки: проблемні аспекти : монографія. Київ : КНЕУ, 2017. 303 с.

43. Воронов М. М. Інститут старости у системі муніципального права України. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія «Право». 2017. Вип. 23. С. 50–53

44. Соціальна інфраструктура села: сучасний стан та перспективи : монографія / за ред. М. К. Орлатого. Київ, 2012. 250 с.

45. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : [монографія] / НАН України. Ін-т регіон. дослідж. ; наук. ред. В. В. Борщевський. Львів, 2012. 216 с.

46. Верховна рада України. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова КМУ від 05.08. 2020 № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/695-2020-%D0%BF>

47. Запровадження інституту старост як одного із механізмів кооперації у громаді. Лабораторія законодавчих ініціатив : веб-сайт. URL : <https://parlament.org.ua/2021/12/20/zaprovadzhennya-institutu-starosti-yak-odnogoiz-mehanizmiv-kooperatsiyi-u-gromadi/>

48. Ситник Н. С., Стасишин А. В., Західна О. Р. та ін. Фінанси об'єднаних територіальних громад : навчальний посібник / за заг. ред. Н. С. Ситник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 536 с.

49. Статус та повноваження старости Посібник для старост старостинських округів. URL : <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/523790>

50. Моделі старостинських округів: налаштування діяльності старост через аналіз потреб громади Посібник для органів місцевого самоврядування та

їх посадових осіб. URL : <https://www.osce.org/files/f/documents/c/4/523805.pdf>

51. Кабмін пропонує Раді запровадити посаду сільського старости. URL : <http://www.rbc.ua/ukr/news/politics/kabmin>.

52. Роль старости в громаді. посилення інституційної спроможності. Посібник для органів місцевого самоврядування. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/880/Manual_Starosta_Oct_2023.pdf

53. Про затвердження Положення про старосту в новій редакції. Новооржицька громада. URL : <https://novoorzhycka.gromada.org.ua/docs/1367687/>

54. Проект типового регламенту ради громади. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/253/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82_%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D1%81%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97_%D0%9E%D0%A2%D0%93.doc

55. Регламент Ради. Львівська міська рада. URL : <https://www.lvivrada.gov.ua/informacia/reglament-rady>

56. Примірний статут територіальної громади Примірне положення про старосту. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/63/mod1web.pdf>

57. Статут територіальної громади в сучасній практиці. URL : <https://uplan.org.ua/analytics/statut-terytorialnoi-hromady-v-suchasni-praktytsi/>