

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Західноукраїнський національний університет

ДОБЕНЬКА Світлана

К

**«Розвиток інституту старости в системі місцевого
самоврядування »./ "Development of the Institute of Elders in the
System of Local Self-Government."**

Спеціальність – 281 Публічне управління та адміністрування
Освітньо-професійна програма – Публічне управління та
адміністрування

Виконав студент
групи ДСПУАзм-21
ДОБЕНЬКА С.

Науковий керівник:
к.е.н., доц. **Попович Т.М.**

Тернопіль -2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	6
1.1. Значення та розвиток інституту старости в системі місцевого самоврядування	6
1.2. Правове регулювання інституту старости в Україні.....	14
РОЗДІЛ II. ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ В СТАРОСТИНСЬКОМУ ОКРУЗІ СКАЛАТСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ.....	22
2.1. Оцінка організації роботи старости в громаді та особливості її здійснення в умовах воєнного стану.....	22
2.2. Аналіз взаємодії старости з органами місцевої влади та громадою.....	27
РОЗДІЛ III. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ В КОНТЕКСТІ НОВИХ ВИКЛИКІВ.....	31
3.1. Впровадження ефективних систем навчання старост та підвищення їх професійного і кваліфікаційного рівня.....	31
3.2. Удосконалення інституту старости в контексті європейського досвіду.....	35
ВИСНОВКИ.....	41
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	44
ДОДАТКИ.....	49

ВСТУП

Місцеве самоврядування є одним із фундаментальних інститутів демократичного суспільства, що забезпечує активну участь громадян у вирішенні питань місцевого значення. В умовах децентралізації, яка стала однією з ключових реформ в Україні, роль місцевого самоврядування значно зросла. Особливого значення набув інститут старости, покликаний представляти інтереси жителів сільських та інших віддалених територій у межах об'єднаних територіальних громад.

Інститут старости виконує важливу роль у системі місцевого самоврядування: він забезпечує зв'язок між жителями старостинських округів та органами місцевого самоврядування, бере участь у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку громад. Проте в умовах сучасних викликів, зокрема воєнного стану, цей інститут зіштовхнувся з низкою проблем, які потребують наукового аналізу та практичних рішень.

Дослідження інституту старости є актуальним, оскільки воно дозволяє виявити його вплив на демократичні процеси, участь громади в управлінні та реалізацію місцевих програм.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю розробки ефективних механізмів правового регулювання діяльності старост, удосконалення їхніх професійних компетенцій, а також адаптації цього інституту до сучасних умов, зокрема в умовах воєнного стану.

Аналіз діяльності старости на прикладі Скалатської територіальної громади дозволить глибше зрозуміти особливості функціонування цього інституту, оцінити його ефективність та визначити напрями удосконалення.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Серед ключових робіт можна виділити праці: Воронова М., Демяненко О., Дурмана М.О., Іваненко О.О., Західної О., Коваленко Т.П., Литвиненко Ю.В., Монастирського Г.Л., Негоди В., Петрушевської В., Роговенко О.В., Сидоренко М.І., Соромної Н., Шкільняка М.М. та інш.

Мета роботи – теоретичні узагальнення ролі інституту старости в системі місцевого самоврядування України, оцінка його практичного впровадження в старостинських округах територіальних громад та розроблення рекомендацій щодо удосконалення цього інституту в умовах сучасних викликів.

Завдання дослідження:

- дослідити значення та розвиток інституту старости як частини системи місцевого самоврядування в Україні;
- вивчити нормативно-правове регулювання діяльності старост і оцінити його ефективність;
- провести оцінку організації роботи старости в Скалатській територіальній громаді, зокрема в умовах воєнного стану;
- проаналізувати особливості взаємодії старости з органами місцевого самоврядування та громадою;
- розробити пропозиції щодо удосконалення професійної підготовки старост;
- запропонувати напрями адаптації інституту старости до європейських стандартів у контексті реформування місцевого самоврядування.

Об’єкт дослідження – інститут старости в системі місцевого самоврядування України.

Предмет дослідження – теоретичні, правові та прикладні аспекти функціонування інституту старости в підвищенні ефективності діяльності органу місцевого самоврядування.

Практичне значення полягає у можливості використання результатів дослідження для підвищення ефективності роботи старост у територіальних громадах, розробки рекомендацій для органів державної влади та місцевого самоврядування щодо вдосконалення їхньої діяльності.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Значення та розвиток інституту старости в системі місцевого самоврядування

Становлення територіальної громади в Україні має свої особливості, великий вплив на які мали і історичні традиції, і постійні зусилля українського народу зберегти та встановити свою державність [2].

Так, громадське самоврядування в тому чи іншому вигляді існувало за часів Київської Русі. Ґрунтувалося воно на виробничих та територіальних засадах, тобто громади, що організовувалися для самоврядування ґрупувалися або за професійною ознакою (купці, ремісники) або за територіальною (сільська, міська та регіональна громади). Після прийняття християнства у 988 р. в наступні століття розвивалося самоврядування церковних громад [35].

У Галицько-Волинському князівстві (кінець XII – середина XIV століття) як у правонаступника Київської Русі продовжувалися традиції місцевого самоврядування.

Вмежах сільських громад обиралися старости, що виконували в межах власних повноважень деякі правоохоронні функції, вели судові розбори незначних справ. Підпорядковувались старости місцевій князівській владі.

Після того, як українські землі ввійшли до Великого князівства Литовського, місцеве самоврядування мало інший вигляд, як правило реалізовувалося воно у вигляді війтівства. Проте у містах вид місцевого самоврядування варіювався в залежності від форми власності. Так, у великокнязівських містах діяла також і старостинська адміністрація. Під цим

терміном на той час розуміється міський орган державної влади, очолюваний призначеним владою старостою, війти ж обиралися зборами мешканців.

Після приходу до влади гетьмана Павла Скоропадського, у 1918 році створені Центральною Радою органи місцевого самоврядування були розпущені, натомість сформовані місцеві адміністрації, що їх очолювали старости. Також старостам підпорядковувалася державна варта (правоохоронний орган, що раніше мав іншу назву і був підпорядкований органам самоврядування).

Вже тоді існувала проблема взаємодії в органах влади, а саме відносини між старостами та органами самоврядування, які були надзвичайно конфліктними. Тодішнім урядом було прийнято рішення про надання старостам повноважень розпускати земства, якщо їх діяльність мала протиправний характер або встановлювати контроль над ними [35]. Тобто за часи Скоропадського староста був не виборною посадою, а призначеним представником державної влади

Так, на території сучасної України самоврядування має давні історичні традиції, пройшло довгий та складний шлях до моменту, коли у 2014 році в Україні розпочалася адміністративна реформа. Внаслідок започаткованої реформи у сфері місцевого самоврядування після тривалої перерви знову з'явилося поняття «староста», що унормовано Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон).

Метою адміністративної реформи, або ж децентралізації було:

- формування ефективного МС;
- надання високоякісних та доступних публічних послуг;
- погодження інтересів держави та терит. громад;
- становлення інституту старости.

Законом унормовано, що староста села, селища представляє інтереси мешканців відповідного населеного пункту у виконавчих органах відповідної ради, володіє правом гарантованого виступу на засіданнях ради, приймає

участь у контролюванні за використанням об'єктів комун.власності на території відповідного старостинського округу (далі СО) та має ряд інших повноважень.

Ч.1ст.2 Закону визначає місцеве самоврядування як гарантоване «державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб ОМС вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [25].

Законом визначено перелік елементів системи МС, згідно з яким система МСВ включає:

«територіальну громаду;
сільську, селищну, міську раду;
сільського, селищного, міського голову;
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
органи самоорганізації населення» [25].

Крім того, ст.54-1 Закону унормовано діяльність старости села, селища, іншого населеного пункту.

Враховуючи законодавчі норми, впливає, що інституція старости як посадової особи МС, метою діяльності має належне представництво інтересів всіх жителів села в територіальній громаді, зокрема задоволення соціальних і побутових потреб мешканців, вирішення проблем місцевого значення тощо.

Отже, староста є інститутом МС, діяльність якого регламентована статтею 54-1 Закону. Дана «інституція створена у 2015 році з метою забезпечення належного представлення інтересів всіх мешканців сіл і селищ територіальних громад в адміністративному центрі громади, де фактично розташовані органи місцевого самоврядування» [25].

Узагальнена інформація про роботу старости наведена на рис.1.1.

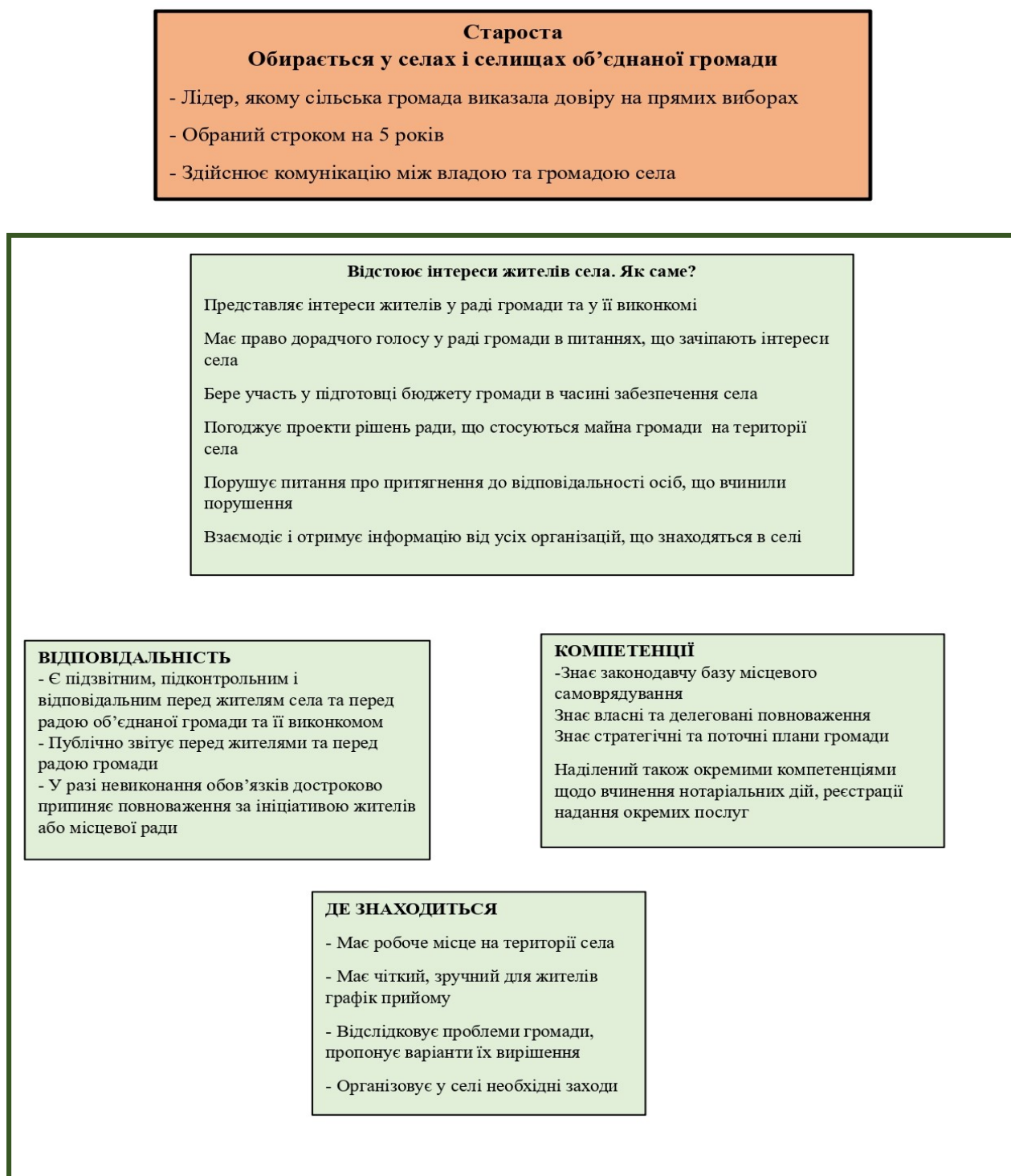


Рис.1. 1. Інформаційна довідка про старосту населеного пункту

Староста опікується тим, щоб соціальні, побутові та інші потреби жителів СО були задоволені, а питання місцевого значення вирішувалися оперативно та зрозуміло із залученням до цього процесу самих же

мешканців. Для цього староста здійснює комунікацію між владою та жителями СО.

При утворенні старостинського округу враховуються історичні, природні, етнічні, культурні та інші складові. Такий округ створюється з одного або декількох населених пунктів, де мешкає не менше 500 осіб [4;5].

Ст.54-1 Закону унормовано, що «кандидатура старости вноситься на громадське обговорення (або інші форми консультацій з громадськістю) сільським, селищним, міським головою та вважається погодженою з жителями відповідного СО, якщо в результаті таких консультацій з громадськістю» [5] кандидат отримав підтримку у кількості, що наведена в табл.1.1.

Таблиця 1.1

Підтримка кандидата на посаду старости

Кількість жителів <u>старостинського округу</u>	% загальної кількості мешканців, що мають право голосу
До 1 500	Понад 20 %
Від 1 500 до 10 000	Понад 17 %
Від 10 000 до 20 000	Понад 14 %
Від 20 000 до 30 000	Понад 10 %
Понад 30 000	Понад 7 %

Староста обирається шляхом таємного голосування жителів села у визначеному законом порядку.

Повноваження старости починаються одразу ж після складання ним присяги, у порядку, що визначено статтею 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Строк повноважень обраного жителями старости становить п'ять років. Підстави для дострокового припинення старостою своїх повноважень та порядок реалізації такого припинення наведено в Законі.

Староста не може суміщати виконання своїх обов'язків із іншою виборною посадою (в тому числі на громадських засадах), виконувати іншу оплачувану роботу, займатися підприємницькою діяльністю. Винятки із вказаного правила – староста може займатися викладацькою діяльністю, медичною практикою, творчістю, а також інструкторською та суддівською практикою у сфері спорту.

Інакше кажучи, якщо особа, яка є, наприклад, депутатом місцевої ради має намір обиратися на посаду старости, то у разі обрання на посаду інший мандат ця особа має скласти. Так само, вказана особа не може працювати за сумісництвом. Винятки, як зазначалося вище – викладання, наука, творчість, медицина, спорт [13].

Що стосується рівня освіти для старости, досвіду його роботи, то чітко встановлених вимог немає, має значення спроможність та бажання кандидата на посаду працювати на благо своєї громади. Щодо підвищення рівня освіти та набуття необхідних знань, то староста може відвідувати відповідні тренінги, вебінари, освітні програм тощо. Так, багато заходів для підвищення рівня ОМС проводить портал ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ. Разом з тим, належної фахової підготовки вимагають дії, виконання яких може бути покладено на старосту. Наприклад, дії з нотаріального посвідчення, для чого потрібна вища юридична освіта, відповідне стажування та відповідність ряду інших вимог [20].

Староста здійснює свою діяльність керуючись Законом, іншими нормативно-правовими актами та затвердженням сільською, селищною, міською радою Положенням про старосту (далі – Положення).

Орган місцевого самоврядування (ОМС) розробляє власне Положення у відповідності до вимог нормативно-правових актів в якому визначається правовий статус старости, сукупність його повноважень та порядок їх припинення, права та обов'язки старости, а також його підзвітність та підконтрольність, організація діяльності, інші основні показники та

параметри діяльності старости як комунікатора між жителями відповідного СО та місцевою владою.

Функції, що їх має виконувати староста, окремо законодавством не регламентуються, але їх зміст вибудовується на підставі, частини п'ятої статті 54-1 Закону.

Так, законодавством передбачено, що староста береучасть у підготовці пропозиційдо проєкту місцевого бюджету в тій частині, що стосується фінансування програм на території відповідного СО. Отже, староста виконуєбюджетну функцію. Так само, староста має «повноваження діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах» [25], тобто має представницьку функцію.

Узагальнений зміст функцій старости наведено на рис.1. 2.

Таким чином, староста є посадовою особою відповідно до Закону, найбільш наближеним до людей представником ОМС, має відповідні повноваження та звітність, несе відповідальність перед жителями, що обрали його на цю посаду.

Необхідно зазначити, що поруч із позитивною роллю інституту старост в удосконаленні системи МС, таких як цінний вклад у прийняття рішень завдяки життєвому досвіду, посередництво між мешканцями та органами влади, дії щодо змінення спільноти шляхом започаткування спільних заходів та ініціатив, вказаний інститут містить також і негативні риси. Так, інститут старост не може відобразити всю різноманітність громади, так чи інакше буде меншина, недостатньо представлена. Існує також реальна небезпека недостатньо враховувати бажання і голоси молодшого покоління. Така ймовірність посилюється тим, що активно молодь, як правило, працює та більше зацікавлена власними справами. Існує реальна небезпека виникнення корупційних практик внаслідок непрозорості рішень, виникнення конфлікту інтересів, зловживання владою.

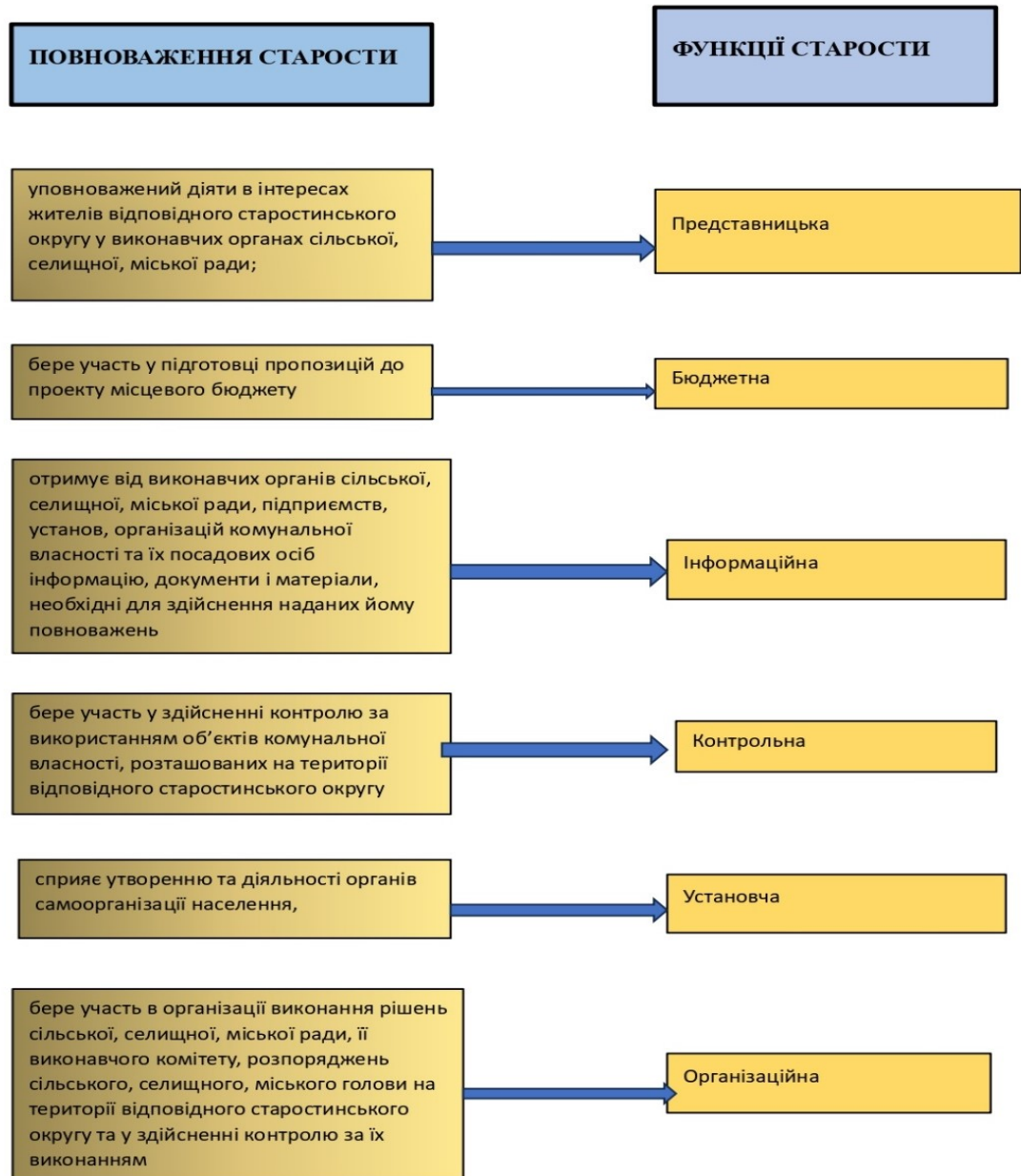


Рис. 1.2. Функції старости, що впливають із його повноважень

Таким чином, інститут старост посилює роль МС та громадський активізм. Староста як обрана представницька посадова особа місцевого рівня повноважним представником інтересів своєї громади та має захищати їх в органах влади.

Інститут МС, що аналогічний існуючому у нас інституту старост існує в багатьох країнах світу. Вони можуть відрізнятися за окремими функціями

та назвою, проте суть зберігається інтереси місцевої громади представляє посадова особа, яка діє в інтересах зазначеної громади.

Вказана інституція має позитивні риси - близькість до громади, репрезентативність та ефективність, а також і негативні, до яких відносяться обмеженість та нерівномірність повноважень, локальність інтересів та наявність потенційних корупційних ризиків.

1.2. Правове регулювання інституту старости в Україні.

Інститут старост в його теперішньому вигляді існує з лютого 2015 року та незважаючи на короткий період свого існування вже зазнав неодноразових змін з метою удосконалення, напрацювання якомога дієвішої моделі.

Початок децентралізації було покладено у 2014 році, після прийняття КМУ «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [23]. Враховуючи необхідність також фінансової децентралізації, до Бюджетного і Податкового кодексів було внесено відповідні зміни.

Наступним кроком у процесі децентралізації стало ухвалення Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Потреба в проведенні децентралізації була зумовлена негативними процесами, вплив яких накопичувався протягом попередніх періодів, таких як:

- значна залежність територій від центру;
- інвестиційна привабливість територій знаходиться на низькому рівні;
- територіальні громади слабо забезпечені інфраструктурою, коштами та компетентними кадрами;

- сільська місцевість деградує;
- поглиблюється негативна демографічна ситуація;
- якість надання публічних послуг на місцях низька, не відповідає стандарту;
- прийняті управлінські рішення є неефективними.

Важливість проведених реформ зумовлена необхідністю досягти максимально ефективного урядування, створити таку систему управління, що дасть можливість запровадити якісні трансформації у державі з дотриманням принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини та інших принципів, що створюють підґрунтя для успішного запровадження змін.

Реформа децентралізації дала позитивні наслідки, зокрема поштовх для розвитку МС.

Внаслідок зміни територіального устрою новостворені ОМС отримали повноваження та ресурси, що раніше їх мали міста обласного значення.

Внаслідок розпочатої адмінреформи система самоврядування отримала нововведення – створення СО в об'єднаних громадах та запровадження інституту старост [7].

Проте після перших спроб створення інституту старост та його функціонування в об'єднаних територіальних громадах виявилася наявність низки проблем та законодавчих неузгоджень, зокрема не було належно пропрацьовано конструктивний баланс між повноваженнями голови громади та старости.

Дискусійними були питання щодо підстав для утворення СО, підстави для обрання старост, як саме обирається староста (відкритим чи таємним голосуванням) та інше [9].

З метою усунення проблемних питань, детальнішого визначення правового статусу старости, до Закону було внесено зміни, якими були

визначені порядок виборів старости, перелік гарантій та повноважень, підстави для відкликання старости та інші норми.

Оскільки у об'єднаних територіальних громадах внаслідок укрупнення адміністративних районів зберігалася відстань від власне мешканців громади до службовців ОМС то саме староста має можливість вести діалог із органами влади, тримати їх в курсі проблем, а також вирішувати місцеві питання в межах власних повноважень.

Правові засади діяльності органів місцевого самоврядування (далі -- ОМС) регулюються низкою нормативно-правових актів, що можна умовно поділити на основні групи:

Конституція України;

Закони та кодекси України, насамперед – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

Нормативно-правові акти, постанови, накази, розпорядчі документи а також судова практика.

Так, «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та/або законом, такою є норма, викладена у частині другій статті 19 Конституції» [21].

Норми права, що стосуються засад місцевого самоврядування, викладені у статтях 140-146 Конституції. Вони дають визначення таким поняттям місцевого самоврядування, його матеріальній та фінансовій основі та іншим.

Правове підґрунтя діяльності старост викладено у нормативно-правових актах, які можна умовно поділити на три групи – основні, додаткові та локальні, що наведено на схемі в рисунку 1.3

Отже, група основних нормативно-правових актів – це Конституція України, Закони та Кодекси, якими регламентується безпосередньо діяльність старости в тому чи іншому аспекті.

ОСНОВНІ	ДОДАТКОВІ	ЛОКАЛЬНІ
Конституція України	ЗУ «Про нотаріат»	Положення про старосту, затверджене рішенням відповідної місцевої ради
ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»	ЗУ «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні»	Посадова інструкція (чинним законодавством не передбачена, може бути затверджена відповідною місцевою радою)
ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування»	ЗУ «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»	
Кодекс Законів про працю України	ЗУ «Про адміністративні послуги»	
ЗУ «Про запобігання корупції»	ЗУ «Про адміністративну процедуру»	
ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»	Кодекс України про адміністративні правопорушення»	
ЗУ «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»		

Рис.1.3 Нормативно-правові акти діяльності органів місцевого самоврядування

Це перш за все Закон, а також Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», яким визначається порядок роботи старости. Кодекс законів про працю України визначає правові засади і гарантії здійснення громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної і творчої праці, а також визначає право на заробітну плату, на відпустку тощо. Закон України «Про запобігання корупції» регулює дії у випадку виникнення конфлікту інтересів, обмежує роботу за сумісництвом і таке інше.

Група допоміжних нормативно правових актів (далі - НПА) стосується тих дій, що має право вчиняти староста – нотаріальне посвідчення, реєстрація цивільного стану і таке інше. Якщо зазначеними законами встановлено обмеження щодо наявності у особи відповідної кваліфікації для вчинення тих чи інших дій, староста має в обов'язковому порядку відповідати встановленим вимогам.

Третя група НПА, локальні приймаються на сесії відповідної місцевої ради. Це положення про старосту, та у разі необхідності – посадова інструкція.

Окремо необхідно приділити увагу нормам законодавства, що стосуються дії правового режиму воєнного стану.

Початок повномасштабного вторгнення започаткував ситуацію, коли обставини могли змінюватися щохвилини, умови роботи стали максимально кризовими, всі правила та норми зазнали змін, перед нами всіма було поставлено нові виклики, на які треба було давати відповіді.

Значне навантаження прийшлося і на органи місцевого самоврядування, що мають забезпечувати потреби громад.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» визначається «зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування» [22].

Статтею 1 вказаного Закону унормовано, що запровадження «правового режиму воєнного стану передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності» [22].

Разом з тим, згаданий закон не містить регламенту дій ОМС під час воєнного стану.

В той же час, дії старости населеного пункту під час воєнного стану не визначаються жодним НПА, що серйозно ускладнювало роботу інституту старост, враховуючи що саме староста знаходиться найближче до людей, які його обрали, тим самим надавши право представляти їх інтереси в раді об'єднаної громади.

Навантаження на старосту із початком повномасштабного вторгнення суттєво виросло, настала потреба вирішувати питання, що раніше не виникали. Крім того, НПА не було врегульовано повноваження старости під час дії воєнного стану.

Загалом положення чинного законодавства не встановлюють додаткові вимоги для діяльності старости села/ селища з урахуванням дії воєнного стану. Разом з тим, очевидно, що під час збройної агресії російської федерації проти нашої країни саме старости стали практично основним джерелом інформації, допомоги в силу того, що перебувають ближче за все до жителів села. Особливо яскраво це позначилося у перші місяці вторгнення.

Змінами до законодавства, що набули чинності у серпні 2024 року, серед іншого враховано особливості функціонування інституту старост на період воєнного стану.

З метою приведення діяльності інституту старост у відповідність од суспільних потреб, було прийнято Закон «Щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану».

Прийняттям вказаного закону було поліпшено правові засади функціонування інституту старост в умовах повномасштабної збройної агресії проти України, дії правового режиму воєнного стану унормовано відповідне коло питань.

Відтепер закріплена законодавчо безперервність діяльності старост, староста отримав гарантоване право виступити на засіданнях органу самоорганізації населення, якщо їх діяльність здійснюється в межах відповідного округу та ряд інших змін.

Голова громади може призначити тимчасово виконуючого обов'язки старости на час його відсутності (наприклад, у разі призову до війська), унормовано питання проведення звітування в режимі відеоконференції та інші.

Відомості про останні зміни до закону в частині діяльності старост під час дії воєнного стану наведено на рисунку 1.4.

Стосовно діяльності під час воєнного стану ОМС та зокрема старост, то систематично виникають нерегламентовані та ненормативні ситуації, на які не може бути заздалегідь необхідно відмітити, що підготовленого плану дій.

Зміни до Закону прийняті, вони дають відповіді на ряд запитань, проте не можуть охопити весь можливий спектр проблем, враховуючи і ті виклики, що можуть чекати у майбутньому.

Були та будуть випадки, коли старості доведеться вирішувати нагальні питання, діяти в умовах надзвичайних ситуацій, брати на себе відповідальність за прийняте рішення через відсутність зв'язку із громадою, районом тощо.

На такий випадок необхідно знати норми чинного законодавства та застосовувати їх відповідно до ситуації, що виникла.

Інститут старост запроваджений не так давно, проте вже зазнав неодноразових змін щодо порядку діяльності.

Така динаміка обумовлена пошуком оптимального його формату та балансу між інтересами зацікавлених сторін.

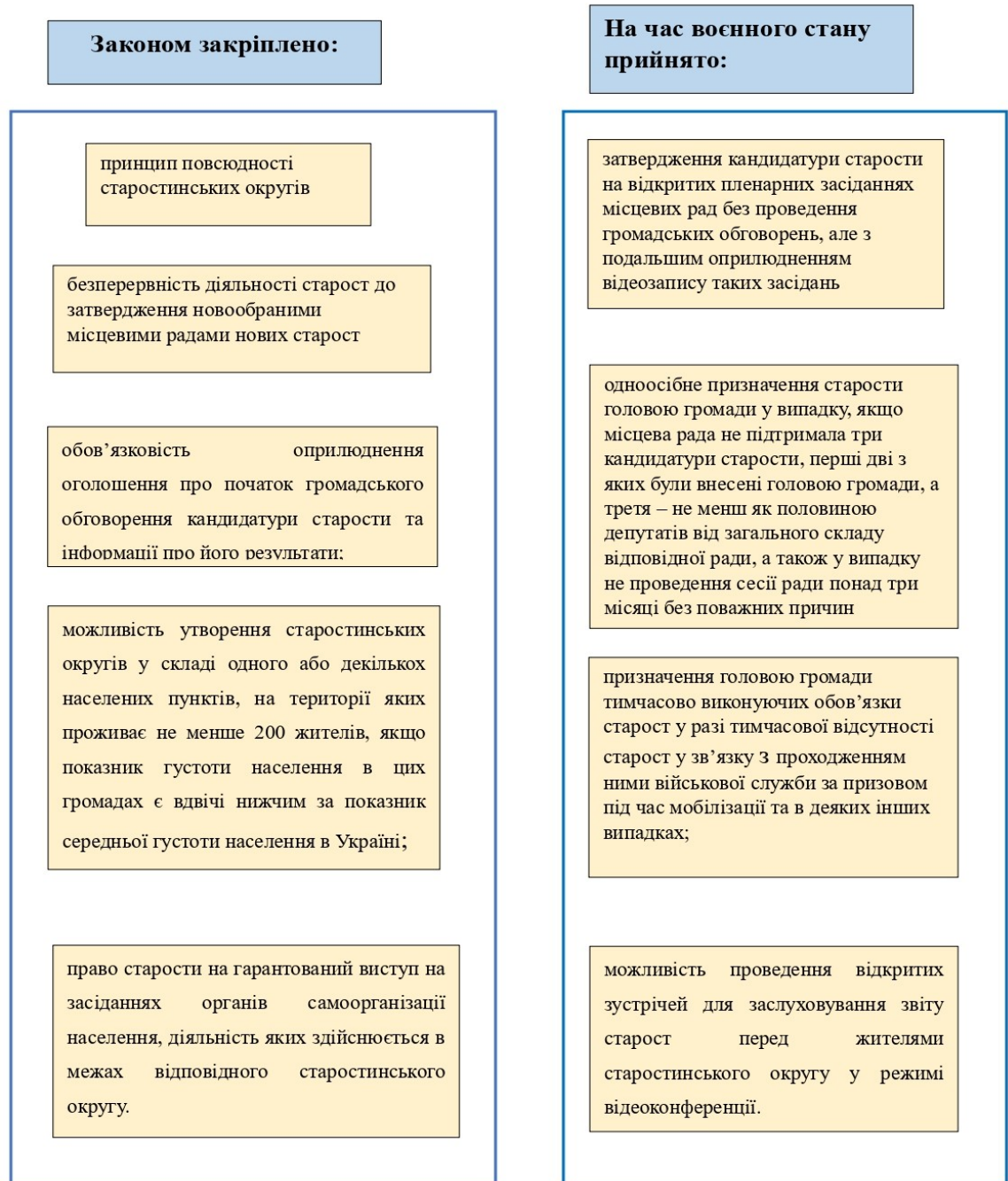


Рис. 1.4. Особливості дії старост в умовах воєнного стану.

Разом з тим, існують також законодавчі прогалини щодо відбору потенційних кандидатів на посаду старости. Також не визначено порядок фахової підготовки та підвищення кваліфікації старост.

РОЗДІЛ 2

ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ В СТАРОСТИНСЬКОМУ ОКРУЗІ СКАЛАТСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

2.1. Оцінка організації роботи старости в громаді та особливості її здійснення в умовах воєнного стану

Скалатська громадаразташована в центральній частині Тернопільської обл. Відстань до обласного центру м. Тернопіль – 33 км, відстань до міст: Хмельницький– 95 км, Івано-Франківськ–148 км, Львів–161 км. Картосхема громади наведена на рисунку 2.1.



Рис. 2.1. Картосхема Скалатської територіальної громади.

Територіальна громада має міста-партнери у Польщі, а саме Гміна Ламбіновіце та Гміна Харшниця[33].

Скалатська громада утворена в рамках реформи децентралізації. 25 листопада 2020 р. на 1сесії Скалатської МР 8-го скликання було затверджено такі старостинські округи:

- «1. Подільський старостинський округ з центром в селі Поділля, до складу якого входять населені пункти: село Поділля, село Хоптянка;
2. Остап'ївський старостинський округ з центром в селі Остап'є, до складу якого входить населений пункт: село Остап'є;
3. Кривенський старостинський округ з центром в селі Криве, до складу якого входять населені пункти: село Криве, село Поплави;

4. Магдалівський старостинський округ з центром в селі Магдалівка, до складу якого входять населені пункти: село Магдалівка, село Теклівка, село Митниця;

5. Зарубинецький старостинський округ з центром в селі Зарубинці, до складу якого входить населений пункт: село Зарубинці;

6. Городницький старостинський округ з центром в селі Городниця, до складу якого входить населений пункт: село Городниця;

7. Новосілківський старостинський округ з центром в селі Новосілка, до складу якого входить населений пункт: село Новосілка;

8. Староскалатський старостинський округ з центром в селі Старий Скалат, до складу якого входить населений пункт: село Старий Скалат;

9. Полупанівський старостинський округ з центром в селі Полупанівка, до складу якого входить населений пункт: село Полупанівка;

10. Колодіївський старостинський округ з центром в селі Колодіївка, до складу якого входить населений пункт: село Колодіївка, село Панасівка» [33].

Кожен з цих округів очолює староста – представник інтересів мешканців у виконавчому органі Скалатської міської ради.

Стратегією розвитку Скалатської ТГ на 2023-2027 роки розроблено сценарії розвитку громади, де встановлено стратегічні та оперативні цілі та завдання. Серед них визначені такі:

- Розвиток людського капіталу та підвищення стандартів життя населення.
- Підвищення конкурентоспроможності громади.
- Розвиток сільських територій.

Очевидно що роль СО у досягненні амбітних цілей, що поставлені територіальною громадою, є значною.

В умовах війни в Україні місцеве самоврядування зіткнулося з новими викликами, що потребують швидкої реакції та адаптації до кризових умов.

Інститут старости, створений у рамках децентралізації, відіграє одну з ключових ролей у забезпеченні стабільності та підтриманні життєдіяльності громад.

Робота старости набуває особливого значення, адже саме він забезпечує організацію допомоги населенню, координацію з гуманітарними структурами та підтримання стабільності на території громади.

Роль старости особливо важлива в умовах воєнного стану, коли громади стикаються з численними викликами, серед яких допомога військовим, підтримка внутрішньо переміщених осіб, забезпечення гуманітарної допомоги та організація безпеки населення.

У мирний час основні функції старости у Скалатській міській раді визначалися законами України та місцевими нормативними актами. Основними завданнями старости були представництво інтересів мешканців СО, виконання адміністративних функцій, організація благоустрою, підтримка вразливих груп населення та участь у плануванні розвитку громади.

Староста діяв як посередник між населенням і виконавчими органами місцевої ради. Він збирав пропозиції та скарги мешканців і передавав їх до відповідних органів ради. Одним із основних аспектів роботи старости було сприяння наданню адміністративних послуг, таких як видача довідок, реєстрація місця проживання, а також консультації з оформлення субсидій чи соціальних виплат.

Значна частина діяльності старости була зосереджена на організації благоустрою. Старости координували проведення ремонтів доріг, освітлення вулиць, прибирання громадських територій. Також вони брали активну участь у підготовці місцевих програм розвитку, висуваючи пропозиції, що відображали потреби жителів округу. Соціальна підтримка була ще одним важливим аспектом роботи старости. Старости взаємодіяли з різними соціальними групами: літніми людьми, малозабезпеченими сім'ями, людьми з інвалідністю. Вони сприяли організації святкових заходів, культурних

подій, а також ініціювали проекти, спрямовані на покращення соціальних умов у громаді.

Таким чином, у мирний час староста забезпечував виконання широкого спектра функцій, що сприяли розвитку громади та забезпеченню її життєдіяльності.

З початком воєнного стану роль старости у Скалатській міській раді зазнала значних змін. Основна увага була зосереджена на забезпеченні безпеки населення, організації гуманітарної допомоги та підтримці військових.

Одним із пріоритетних напрямків роботи старост стала організація гуманітарної допомоги. Старости координували збір продуктів харчування, медикаментів, одягу для військових, внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та вразливих груп населення. Вони співпрацювали з волонтерськими організаціями, благодійними фондами, а також органами влади для забезпечення потреб громади. Так, саме про активну допомогу ЗСУ йдеться у звіті старости Староскалатського СО, де проживає 1137 осіб.

Допомога ЗСУ. У 2023 році мешканці старостинського округу ще активніше долучилися до допомоги та підтримки ЗСУ. Дякуємо усім жителям за волонтерські пожертви для наших захисників. Небайдужі долучаються до збору коштів на придбання автівок, військової амуніції, продовольчих товарів та інше. До допомоги ЗСУ активно долучаються вчителі та учнівський колектив Староскалатської ЗОШ І-ІІІ ступенів та колектив Староскалатського ДНЗ.

До доброї справи активно долучаються небайдужі мешканці, які приносять кошти, продукти. Місцеві майстрині приносять пошиті подушечки, в'язані носки та килимки. Посилки відправляють нашим захисникам в зону бойових дій, на передову.

Кожного разу передаємо передачі до місцевого БО «БФ «Скалат-Громада Добра», які далі відвозять воїнам на передову, проводять різні благодійні заходи, відкривають збори на потреби наших захисників. Старостинський округ тісно співпрацює з Благодійним фондом.

До зборів продукції та коштів долучається величезна кількість людей. Перелік благодійників можна продовжувати, але не хочеться когось образити, не назвавши. Ми всі вкотре показуємо, що завжди готові допомагати. Нехай зроблені наші добрі справи сприяють наближенню миру на нашій землі.

Рис. 2.2. Фрагмент звіту за 2023 рік старости Староскалатського старостинського округу

Особливе місце в роботі старост посіла допомога внутрішньо переміщеним особам. Старости забезпечували їх розселення в межах громади, надавали інформаційну та матеріальну підтримку. Вони координували діяльність із надання тимчасового житла, забезпечення продуктами харчування, одягом та іншими необхідними речами.

У зв'язку із загрозами безпеці старости тісно співпрацювали з правоохоронними органами, територіальною обороною та місцевою владою для контролю за дотриманням комендантської години, забезпечення правопорядку та організації патрулювань.

Важливою складовою діяльності старост стала підтримка військових. Це включало організацію збору коштів на закупівлю спорядження, тепловізорів, аптечок та іншого необхідного обладнання для місцевих захисників. Старости також підтримували родини мобілізованих мешканців, надаючи їм необхідну допомогу.

Крім того, в умовах воєнного стану старости виконували важливу інформаційну функцію. Вони забезпечували інформування населення про заходи безпеки, правила поведінки під час повітряних тривог, місця надання гуманітарної допомоги.

Таким чином, в умовах воєнного стану старости Скалатської міської ради стали важливими координаторами гуманітарної допомоги, забезпечення безпеки та підтримки військових. Їхня діяльність значно розширилася порівняно з мирним часом, охоплюючи нові виклики, які постали перед громадою.

Робота старост у Скалатській міській раді в умовах воєнного стану демонструє високий рівень адаптації до кризових ситуацій. Старости швидко перебудували свою діяльність відповідно до нових пріоритетів, ефективно координуючи гуманітарну та соціальну допомогу.

Серед сильних сторін роботи старост можна виділити оперативність у реагуванні на потреби громади, здатність мобілізувати ресурси та активну взаємодію з волонтерськими організаціями. Старости змогли забезпечити

своєчасну допомогу як внутрішньо переміщеним особам, так і місцевим мешканцям, які постраждали від наслідків війни.

Проте в їхній роботі були й виклики. Основними проблемами стали обмеженість фінансових ресурсів, значне навантаження на старост через зростання кількості завдань, а також потреба в додатковій підготовці для роботи в кризових умовах.

Старости Скалатської міської ради відіграють важливу роль у підтримці життєдіяльності громади як у мирний час, так і в умовах воєнного стану. Їхня діяльність забезпечує представництво інтересів мешканців, виконання адміністративних функцій, підтримку соціально вразливих груп населення та організацію гуманітарної допомоги.

В умовах війни робота старост значно розширилася, охоплюючи нові завдання, спрямовані на забезпечення безпеки, допомогу військовим та підтримку внутрішньо переміщених осіб. Попри численні виклики, старости демонструють високу ефективність та готовність до виконання своїх обов'язків, залишаючись ключовою ланкою між громадою та органами місцевого самоврядування.

Для покращення їхньої діяльності необхідно забезпечити належну підтримку з боку місцевої влади, держави та міжнародних організацій.

2.2. Аналіз взаємодії старости з органами місцевої влади та громадою

Староста у Скалатській громаді виконує функції, які визначаються законом та місцевими НПА. Основні напрями його взаємодії з органами місцевої влади включають:

1. Участь у засіданнях ради громади. Староста має право дорадчого голосу на засіданнях місцевої ради. Це дозволяє йому представляти інтереси мешканців округу, вносити пропозиції щодо вирішення нагальних питань і впливати на прийняття рішень, які стосуються розвитку території.

2. Підготовка пропозицій до місцевих програм. Старости активно долучаються до формування стратегічних планів розвитку громади, висувуючи пропозиції, які враховують потреби їхніх округів. У Скалатській громаді одним із прикладів такої взаємодії є розробка програми з модернізації вуличного освітлення, ініційованої старостами кількох округів.

3. Співпраця з виконавчими органами ради. Старости координують виконання місцевих рішень, зокрема тих, що стосуються благоустрою, соціальної підтримки та інфраструктури.

4. Контроль за реалізацією рішень. Старости беруть участь у моніторингу виконання проектів, які затверджує рада. Це стосується як будівельних робіт, так і соціальних програм, таких як забезпечення шкільних закладів необхідним обладнанням.

5. Особливості взаємодії старости з громадою. Староста є безпосереднім представником громади, що дозволяє йому підтримувати постійний зв'язок із мешканцями та оперативно реагувати на їхні потреби.

Комунікації із громадськістю мають будуватися на наступних принципах:

- Відкритості.
- Прозорості.
- Партнерства.
- Доступності.
- Підзвітності.
- Оперативності
- Результативності.

Тобто старости мають здійснювати комунікацію – об'єктивно та зрозуміло (ніколи упереджено та політично заангажовано), оперативно та чесно, простою мовою, чіткою та адаптованою до цільової аудиторії, беручи до уваги інтереси громадськості та занепокоєння.

Крім того, у своїй діяльності старости як представники місцевого самоврядування мають обов'язково враховувати норми Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про звернення громадян»

У Скалатській громаді взаємодія старост із жителями має такі особливості:

- Інформування громади. Старости організовують збори мешканців округу, під час яких інформують про рішення ради, стан виконання місцевих програм і нові можливості для громади. Наприклад, у 2022 році старости Скалатської громади провели низку зустрічей, присвячених роз'ясненню умов отримання субсидій та гуманітарної допомоги;
- Збір пропозицій і скарг. Жителі звертаються до старост із різними питаннями: від проблем із благоустроєм до соціальної підтримки. Староста фіксує ці пропозиції та передає їх до ради або відповідних органів. У селі Городниця завдяки зверненням старости вдалося домогтися фінансування ремонту мосту, який був у аварійному стані;
- Організація локальних ініціатив. Старости заохочують мешканців до участі в благоустрої сіл, організовуючи толоки, культурні та спортивні заходи. Наприклад, у селі Старий Скалат за ініціативи старости була створена волонтерська група для озеленення громадських територій;
- Соціальна підтримка. Старости забезпечують комунікацію між вразливими категоріями населення та соціальними службами громади. Це стосується оформлення соціальної допомоги, забезпечення продуктовими наборами, організації догляду за людьми похилого віку.

З введенням воєнного стану в Україні діяльність старост набула нового характеру. Вони стали ключовими координаторами гуманітарної допомоги та підтримки внутрішньо переміщених осіб.

Старости у Скалатській громаді брали участь у зборі та розподілі гуманітарної допомоги для жителів і переселенців. Наприклад, старости сіл Остап'є та Поділля забезпечили своєчасне надання продуктів харчування для понад 300 переселенців.

Старости координували розміщення внутрішньо переміщених осіб, надавали їм базову інформацію про отримання допомоги та розв'язання соціальних питань. У селі Остап'є староста організував створення центру для

переселенців, де вони могли отримати харчі, одяг і необхідну медичну допомогу.

Старости активно залучали громаду до збору коштів і спорядження для військових. Наприклад, у селі Криве за ініціативи старости організували благодійний ярмарок, кошти з якого пішли на закупівлю тепловізора для місцевого захисника.

В умовах війни старости інформували жителів про комендантську годину, правила поведінки під час повітряних тривог, пункти евакуації та місця надання гуманітарної допомоги.

Щодо проблем взаємодії старости з владою та громадою:

1. Обмежені ресурси: У багатьох випадках старости стикаються з браком фінансування та технічних засобів, що ускладнює реалізацію завдань;

2. Перевантаження старост: Через значну кількість обов'язків, особливо під час війни, старости працюють у складних умовах і часто не мають достатньої підтримки;

3. Нестача комунікації: У деяких округах є недостатній рівень обміну інформацією між старостою та жителями або виконавчими органами ради. ---

Старости Скалатської територіальної громади відіграють важливу роль у забезпеченні взаємодії між місцевою владою та громадою. У мирний час вони ефективно виконували свої адміністративні, соціальні та комунікаційні функції. В умовах воєнного стану їхня діяльність стала ще важливішою, охоплюючи підтримку переселенців, організацію гуманітарної допомоги та інформування громади. Для подальшого підвищення ефективності роботи старост необхідно вирішити питання ресурсного забезпечення, навчання та покращення комунікації. Інститут старости у Скалатській громаді є прикладом ефективної роботи місцевого самоврядування, що сприяє розвитку громади та підтримці її мешканців у складних умовах.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ В КОНТЕКСТІ НОВИХ ВИКЛИКІВ

3.1. Впровадження ефективних систем навчання старост та підвищення їх професійного і кваліфікаційного рівня

Публічне управління територіальними громадами є молодого галуззю управління. Так, незважаючи на те, що підвалини місцевого самоврядування на території України закладені ще за часів Київської Русі (а можливо, і раніше), це ще зовсім молода галузь, яка весь час розвивається та вдосконалюється. Відповідно до суспільних потреб вносяться зміни до законів та до НПА.

Початок повномасштабного вторгнення поставив ОМС перед необхідністю приймати рішення в умовах невизначеності, брати на себе відповідальність за прийняті рішення, найбільше це стосується інституту старост, які знаходяться найближче до жителів, інтереси яких представляють.

Оскільки старости – це одна із новел самоврядування, що з'явилася із в ході децентралізації, правові засади діяльності старост динамічно змінюються, нормативно-правова база удосконалюється у відповідності до суспільних потреб та з метою виправити правові невідповідності та недопрацювання.

Староста є ключовою ланкою у системі місцевого самоврядування, яка забезпечує зв'язок між органами влади та мешканцями СО. Успішна діяльність старости залежить не лише від його особистих якостей, а й від рівня професійної підготовки та доступу до сучасних знань і технологій.

В умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні та нових викликів, таких як війна, економічні труднощі та необхідність швидкого реагування на запити громади, особлива увага приділяється підвищенню

кваліфікації старост. Розробка та впровадження ефективних систем навчання старост є одним із основних напрямів удосконалення роботи місцевого самоврядування.

Інститут старости було запроваджено в Україні в межах реформи децентралізації у 2015 році. Законодавча база, що регулює діяльність старост, включає:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 54-1), який визначає статус, повноваження та обов'язки старости;
- Постанова Кабінету Міністрів України № 207 «Про затвердження Положення про старосту», яка деталізує порядок роботи старост.

Однак НПА не передбачають обов'язкової системи навчання чи підвищення кваліфікації старост, залишаючи це питання на розсуд місцевих громад. У результаті якість підготовки старост суттєво варіюється залежно від регіону.

Дослідження Міністерства розвитку громад та територій України показують, що понад 60% старост на момент обрання або призначення не мали досвіду роботи в органах місцевого самоврядування. Це значно ускладнює виконання їхніх повноважень, особливо в умовах кризових ситуацій, таких як пандемія COVID-19 чи воєнний стан.

У зв'язку з цим можна виділити проблеми професійного розвитку старост, а саме:

1. Відсутність системного підходу до навчання. У більшості випадків старости не мають доступу до програм, які б охоплювали всі аспекти їхньої діяльності, такі як управління громадою, фінансова грамотність, кризовий менеджмент тощо;
2. Обмеженість ресурсів. Багато територіальних громад не мають фінансових можливостей для організації навчальних курсів або участі старост у всеукраїнських та міжнародних програмах;
3. Недостатня увага до практичних аспектів роботи. Більшість навчальних програм, які доступні старостам, мають теоретичний характер і

не включають прикладних знань, таких як взаємодія з громадянами, вирішення конфліктів чи управління проектами;

4. Відсутність мотивації. Низький рівень оплати праці та відсутність перспектив кар'єрного росту демотивують старост до підвищення кваліфікації;

5. Необхідність постійного оновлення знань. Реформування законодавства та швидка зміна умов роботи (зокрема, під час війни) створюють потребу у постійному вдосконаленні навичок.

З вище наведеного можна сформулювати вимоги до сучасних систем навчання старост. Ефективна система навчання старост повинна відповідати таким вимогам:

- Систематичність – навчання має проводитися регулярно, охоплюючи всі аспекти роботи старост;
- Практична орієнтованість – програми мають бути спрямовані на вирішення реальних проблем, із якими стикаються старости у своїй роботі;
- Гнучкість – навчання повинно враховувати різний рівень підготовки старост і адаптуватися до їхніх потреб;
- Доступність – старости з усіх регіонів мають мати рівний доступ до навчальних програм, включаючи онлайн-курси та дистанційне навчання;
- Орієнтація на розвиток лідерських якостей – старости мають бути не лише адміністраторами, а й лідерами громад, здатними згуртовувати людей і впроваджувати зміни.

Пропозиції щодо впровадження ефективних систем навчання старост:

1. Створення національної програми навчання старост. Програма повинна розроблятися за участі Міністерства розвитку громад та територій України, асоціацій місцевого самоврядування та міжнародних партнерів. Вона має включати модулі з управління громадою, роботи з бюджетом, комунікацій, кризового менеджменту тощо;

2. Запровадження обов'язкового навчання для новообраних старост. Введення спеціальних курсів для новопризначених старост перед початком виконання їхніх повноважень;

3. Розвиток онлайн-освіти. Створення платформи для дистанційного навчання старост із доступом до лекцій, практичних завдань, вебінарів та бази знань;

4. Впровадження системи сертифікації. Сертифікація старост після проходження навчання дозволить оцінити їхній рівень знань і кваліфікації;

5. Організація стажувань та обміну досвідом. Проведення стажувань у більш розвинених громадах України та за кордоном для ознайомлення з успішними практиками управління;

6. Фінансова підтримка навчання. Виділення субвенцій із державного бюджету на організацію навчання старост у малих громадах.

Впровадження ефективних систем навчання дозволить забезпечити старост сучасними знаннями та навичками, необхідними для виконання їхніх обов'язків, підвищити якість надання адміністративних послуг у громадах, зміцнити довіру населення до інституту старости, покращити управління фінансовими та людськими ресурсами в громадах та забезпечити сталий розвиток територій навіть у кризових умовах, таких як воєнний стан.

Професійний розвиток старост є невід'ємною складовою ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні. В умовах сучасних викликів, пов'язаних із війною, реформами та економічними змінами, потреба у впровадженні системного підходу до навчання старост стає ще більш актуальною. Запропоновані у роботі заходи щодо створення національної програми навчання, розвитку онлайн-освіти, запровадження сертифікації та стажувань сприятимуть підвищенню кваліфікації старост, зміцненню їхньої ролі у громадах і забезпеченню сталого розвитку територій.

Необхідно зазначити, що за станом на зараз в Україні запроваджені численні навчальні платформи (частина з них функціонує за підтримки наших європейських партнерів).

Так, портал Децентралізація регулярно проводить навчання на актуальні теми, відслідковує зміни в законодавстві, проводить вебінари, оприлюднює аналітичні матеріали тощо.

Вища школа публічного управління веде свій ю-туб канал, де є цикл навчань «Школа підготовки старост».

Проте організація проходження навчання посадовими особами органів місцевого самоврядування може бути ініційована місцевою радою.

3.2. Удосконалення інституту старости в контексті європейського досвіду

Реформа децентралізації, яка триває в Україні з 2014 року, стала ключовою в трансформації системи місцевого самоврядування. Запровадження інституту старости дозволило вирішувати проблеми доступності адміністративних послуг у сільській місцевості та налагодити зв'язок між мешканцями СО і місцевими радами. Попри успіхи реформи, інститут старости залишається на стадії становлення. Його ефективність значною мірою залежить від удосконалення правового регулювання, підвищення професійного рівня старост і впровадження кращих практик управління.

Європейські країни мають багаторічний досвід у побудові місцевого самоврядування, який базується на принципах демократичності, прозорості та ефективності. Вивчення цього досвіду є важливим кроком для подальшого розвитку інституту старости в Україні.

Інститут старости був офіційно запроваджений Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 році. Його головна мета – представлення інтересів жителів СО в ОМС. Староста є виборною посадовою особою, яка виконує представницькі, адміністративні та організаційні функції на рівні громади.

Законодавча база, яка регулює діяльність старост, включає закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає основні повноваження та обов'язки старости, Постанову Кабінету Міністрів України № 207 «Про затвердження Положення про старосту», яка деталізує механізм їхньої роботи та Конституцію України, яка гарантує право громадян на місцеве самоврядування.

Попри визначені законом функції, практика показує, що роль старости значною мірою залежить від місцевих умов і ресурсу громади. Часто старости стикаються з обмеженням фінансування, нечітким розподілом повноважень і відсутністю системного навчання. Це створює бар'єри для їхньої ефективної роботи.

Виклики та проблеми інституту старости в Україні:

1. **Правова невизначеність.** Відсутність чітких критеріїв розмежування повноважень старост і виконавчих органів ради ускладнює їхню взаємодію. Це часто призводить до дублювання функцій або конфліктів у повноваженнях;
2. **Фінансові обмеження.** Старостинські округи часто мають недостатнє фінансування для реалізації місцевих ініціатив, що обмежує їхні можливості;
3. **Відсутність системи навчання.** У багатьох випадках старости не мають відповідної підготовки для виконання своїх обов'язків, особливо в умовах кризових ситуацій, таких як війна чи економічні труднощі;
4. **Низький рівень залучення громадян.** Багато громадян не беруть активної участі в роботі місцевого самоврядування, що ускладнює реалізацію спільних проєктів та ініціатив.

В місцевому самоврядуванні в цілому продовжує виникати питання щодо адекватного механізму оцінки діяльності ОМС, його ефективності.

Встановлені рекомендації для використання ОМГ, що мають сприяти ефективній реалізації потенціалу, зокрема в частині економічного розвитку територіальних громад.

Серед встановлених рекомендацій визначається співпраця із місцевим бізнесом, залучення громади до процесу прийняття рішень, співпраця із громадськими організаціями, врахування інтересів всіх груп та зацікавлених сторін при напрацюванні рішень (бізнес, громада, молодь, цільові групи тощо).

Таким чином, зі сказаного висновується, що ОМС у своїй діяльності виконує ряд різнопланових завдань, задовольняючи потреби мешканців.

В публічному управлінні визначити однозначний критерій успіху, а також напрацювати шкалу оцінок складніше, ніж при управлінні суб'єктом господарювання – комерційним підприємством.

Можливі інструменти оцінювання публічного управління наведено на рисунку 3.1.



Рис. 3.1 Моделі оцінювання публічного управління [17].

Крім того, мешканці територіальної громади мають різні бажання, різні потреби та уявлення про їх задоволення.

Також за умов обмеженості ресурсів необхідно визначати та задовольняти нагальні потреби громади.

Здебільшого оцінювання ефективності діяльності «здійснюється з позицій досягнення запланованих цільових орієнтирів, співставлення витрат та отриманого результату та напрацьованих важелів моніторингу й оцінювання роботи публічних інститутів, яке визначено в обов'язкових процедурах оцінювання, функціональних обстежень, аудитів тощо.

В країнах ЄС оцінюють системи публічного менеджменту владних інститутів з позицій впливу функціональної діяльності на об'єкт управління, поточного моніторингу управлінської діяльності, з позицій дотримання принципів білої книги демократичного врядування, створюються оціночні комісії у владних інституціях для оцінювання дотримання політичних та адміністративних пріоритетів програмного менеджменту (Франція, Австрія, Німеччина).

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування передбачає використання різноманітних підходів для оцінювання їх діяльності, ефективності та ефективності. Вибір методів оцінювання органів місцевого самоврядування залежатиме від цілей та наявних ресурсів для оцінювання. Комбінація цих методологій також може бути використана для більш комплексної оцінювання роботи органів місцевого самоврядування» [17].

Якщо говорити в цілому про європейський досвід місцевого самоврядування то країни Європейського Союзу мають багатий досвід у розвитку місцевого самоврядування. Принципи децентралізації, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, передбачають передачу значної частини повноважень на рівень громад.

Франція. Французька модель базується на ролі мера, який виконує одночасно адміністративні та представницькі функції. У малих населених

пунктах існують підлеглі посадові особи, які сприяють управлінню на місцевому рівні. Важливим є залучення громадян через громадські слухання, референдуми та локальні ініціативи.

Німеччина. Німецька модель ґрунтується на принципі субсидіарності, згідно з яким всі рішення приймаються на найнижчому можливому рівні. Старости у Німеччині беруть участь у плануванні місцевих бюджетів, контролюють виконання рішень ради та координують соціальні програми.

Польща. Польський досвід реформування місцевого самоврядування є особливо актуальним для України. У польських громадах діють солтиси – виборні посадові особи, які відповідають за управління сільськими територіями. Солтиси організовують збори мешканців, сприяють виконанню рішень ради та відповідають за благоустрій.

Скандинавські країни. У Швеції та Норвегії місцеве самоврядування характеризується високим рівнем довіри до влади, прозорістю управлінських процесів і активною участю громадян у прийнятті рішень.

Шляхи удосконалення інституту старости в Україні:

- Вдосконалення законодавчої бази. Необхідно внести зміни до чинного законодавства для чіткого визначення правового статусу старости, їхніх функцій і відповідальності;
- Запровадження програм навчання. Впровадження обов'язкового навчання для новообраних старост сприятиме підвищенню їхньої кваліфікації. Навчальні програми мають включати курси з фінансового менеджменту, комунікацій, кризового управління та роботи з громадськістю;
- Фінансова підтримка. Розподіл субвенцій на розвиток старостинських округів дозволить старостам реалізовувати проекти місцевого значення;
- Залучення громадян. Активізація участі мешканців у місцевих зборах, громадських слуханнях і ініціативах сприятиме розвитку місцевої демократії;

- Інтеграція цифрових технологій. Використання електронних платформ для надання адміністративних послуг і обміну інформацією полегшить взаємодію між громадянами та органами влади;
- Міжнародна співпраця. Участь старост у програмах обміну досвідом із європейськими громадами допоможе запозичити кращі практики управління.

Інститут старости в Україні має значний потенціал для розвитку, проте його ефективність залежить від вдосконалення законодавчої бази, підвищення кваліфікації старост і залучення громадян до управління. Європейський досвід місцевого самоврядування демонструє, що децентралізація, прозорість і активна участь громадян є основними чинниками успішного управління.

Запровадження запропонованих заходів сприятиме покращенню роботи старост, зміцненню місцевого самоврядування та забезпеченню сталого розвитку громад. Інтеграція європейських принципів у функціонування інституту старости стане важливим кроком на шляху до демократичних змін в Україні.

ВИСНОВКИ

Інститут старости є важливим елементом системи місцевого самоврядування, запровадженим у межах реформи децентралізації. Його основне завдання полягає у представництві інтересів жителів старостинських округів, забезпеченні доступу до адміністративних послуг та сприянні розвитку громад. У сучасних умовах староста виступає посередником між мешканцями та виконавчими органами ради громади, що сприяє посиленню зв'язків між владою і громадою.

Історичне становлення інституту старости в Україні показало, що його впровадження стало відповіддю на необхідність підвищення якості управління в сільських територіях, де особливо гостро відчувається потреба у доступі до послуг і підтримці розвитку інфраструктури. Староста виконує важливу роль у зміцненні місцевої демократії та залученні громадян до процесів прийняття рішень.

Водночас функціонування інституту старости супроводжується низкою викликів. Основними проблемами є нечіткість правового статусу старости, обмежене фінансування старостинських округів, відсутність системи навчання для новообраних старост та недостатній рівень залучення громадян до управління місцевими справами. Ці фактори значно ускладнюють ефективну реалізацію повноважень старост.

Впровадження інституту старости в місцеве самоврядування передбачає додаткові можливості для громадян брати участь у процесі управління та прийняття рішень, сприяючи підвищенню демократичності та впливу громади на своє оточення.

Концепція інституту старост або подібна форма представництва в органах місцевого самоврядування може відрізнятися в різних країнах. Хоча конкретна термінологія та структури можуть відрізнятися, деякі країни

мають подібну практику, яка передбачає участь старост або представників громади в місцевому врядуванні.

Ось кілька прикладів. У Сполученому Королівстві існує традиція структур місцевого самоврядування, таких як парафіяльні ради, громадські ради або форуми сусідів. Ці органи часто включають обраних представників або членів громади, які діють як місцеві представники та надають внесок у вирішення місцевих питань.

Швеція має давні традиції місцевого самоврядування. Вони мають такі структури, як місцеві ради або сільські збори, де члени громади, в тому числі старости, можуть брати участь у процесах прийняття рішень і висловлювати свою думку.

В Японії існує концепція, відома як «Сатояма» або «Сатоумі», яка стосується сталого управління сільськими громадами. Ці громади часто мають старійшин або досвідчених людей, які відіграють певну роль у прийнятті рішень, управлінні ресурсами та збереженні місцевих традицій і знань.

Деякі африканські країни мають традиційні системи управління, які передбачають участь сільських або племінних старійшин у прийнятті рішень на місцевому рівні. Ці старійшини, ґрунтуючись на своїй мудрості, досвіді та авторитеті в громаді, сприяють дискусіям, вирішенню конфліктів і досягненню консенсусу в своїх громадах.

Аналіз європейського досвіду показує, що успішне місцеве самоврядування базується на принципах субсидіарності, прозорості та активної участі громадян. У країнах Європи, зокрема в Польщі, Німеччині, Франції, старости або їхні аналоги мають чітко визначені повноваження, доступ до ресурсів і системну підтримку у вигляді навчання та обміну досвідом. Інтеграція цих практик в українську систему місцевого самоврядування може значно підвищити ефективність роботи старост.

Значення інституту старости виходить за межі лише адміністративної ролі. Старости сприяють соціальній згуртованості, ініціюють локальні

проекти, підтримують найвразливіші категорії населення та відіграють важливу роль у кризових умовах, таких як воєнний стан. Їхня діяльність є ключовою для забезпечення стійкості громад та підвищення рівня довіри населення до місцевої влади.

Для подальшого розвитку інституту старости необхідно вдосконалити правове регулювання їхньої діяльності, запровадити системи навчання та підвищення кваліфікації, забезпечити фінансову підтримку старостинських округів і стимулювати залучення громадян до місцевих ініціатив. Це дозволить зміцнити місцеве самоврядування, підвищити ефективність управління на місцях і сприяти сталому розвитку територіальних громад.

Таким чином, інститут старости в системі місцевого самоврядування України має значний потенціал, який може бути реалізований за умови інтеграції кращих європейських практик і вирішення існуючих проблем. Його удосконалення є важливим кроком у забезпеченні ефективного управління територіями та покращенні якості життя громадян.