



**Прокопа І.В.**, д-р екон. наук, проф., чл.-кор. НААН України, головний науковий співробітник відділу економіки і політики аграрних перетворень ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, вул. Панаса Мирного, 26, Київ, 01011, Україна, email: [iprokopa@ukr.net](mailto:iprokopa@ukr.net), ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3681-2655>, Scopus Author ID: 57194145297

## ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАЛУЧЕННЯ СІЛЬСЬКИХ СПІЛЬНОТ ДО ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Післявоєнне відновлення України має включати не лише відбудову зруйнованих і пошкоджених під час бойових дій інфраструктури, матеріальних об’єктів виробничої та соціальної сфер, усі інші аспекти повернення населення до повноцінного життя в мирних умовах, але й удосконалення суспільних відносин, зокрема, взаємин між органами влади та самоврядування і населенням. У цьому контексті продовження реформи децентралізації повинно привести до завершення формування умов, за яких жителі усіх поселень, що входять до складу територіальних громад, могли впливати на вирішення питань їх життєдіяльності. Метою статті є висвітлення інституційних обмежень для інклюзивного розвитку сільських спільнот, пов’язаних з представництвом і реалізацією їхніх інтересів у територіальних громадах та обґрунтування пропозицій щодо їх подолання. Використано методи дослідження: логіко-історичний (при висвітленні контроверсійності процесу становлення інституту старост в Україні), діалектичний та абстрактно-логічний (при аналізі інституційних обмежень для реалізації інтересів сільських спільнот у складі територіальних громад і обґрунтуванні наряду їх подолання), монографічний (при аналізі складу старостинських округів). Розкрито прояви централізації функцій місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, наслідком чого стало звуження прав жителів сільських поселень, особливо малих і віддалених, на представництво і участь у вирішенні їх проблем; встановлено наявність старостинських округів з великою кількістю сіл і, відповідно, обмеженими умовами розвитку сільських спільнот. Висвітлено польський досвід організації інклюзивного місцевого самоврядування у низовій ланці адміністративно-територіального устрою та обґрунтовано доцільність його повнішого використання в Україні: центральне місце тут мало б належати наділенню старостинських округів, розукрупнених до рівня поселенських (зокрема, сільських) спільнот певними повноваженнями щодо розв’язання проблем їх життєдіяльності та правом використовувати для цього місцеві ресурси. Результати дослідження можуть бути використані при вдосконаленні реформи місцевого самоврядування у післявоєнний період.

**Ключові слова:** інклюзивний розвиток, інституційні обмеження, територіальна громада, сільська спільнота, староста, старостинський округ.

**Prokopa I.V.**, Dr. Habil. in Economics, Professor, Corresponding Member NAAS of Ukraine, chief scientific fellow, department of economics and policy of agricultural transformations, SO “Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine”, 26, Panasa Myrnoho Str., Kyiv, 01011, Ukraine, email: [iprokopa@ukr.net](mailto:iprokopa@ukr.net), ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3681-2655>, Scopus Author ID: 57194145297

## INSTITUTIONAL ASPECTS OF INVOLVING RURAL COMMUNITIES TO THE INCLUSIVE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

*The post-war reconstruction of Ukraine should include not only the reconstruction of infrastructure destroyed and damaged during hostilities, material objects of the industrial and social spheres, and all other aspects of the return of the population to a full life in peaceful conditions but also the improvement of social relations, particularly, relations between authorities and self-government and the population. In this context, the continuation of the decentralisation reform should lead to the completion of the formation of conditions under which residents of all settlements, which are part of territorial communities, could influence the resolution of issues of their life activities. The article aims to highlight the institutional limitations for the inclusive development of rural communities related to the representation and implementation of their interests in territorial communities and to justify proposals for overcoming them. Research methods were used: logical-historical (when highlighting the controversy of the process of establishing the institute of starosty (local leader), dialectical and abstract-logical (when analysing the institutional limitations for realising the interests of rural communities as part of territorial communities and substantiating the direction of their overcoming), monographic (when analysing the composition starosty districts). The author reveals the manifestations of the centralisation of local self-government functions at the level of territorial communities, which resulted in narrowing the rights of residents of rural settlements, especially small and remote ones, to representation and participation in solving their problems. The paper establishes the presence of starosty districts with many villages and, accordingly, limited conditions for developing rural communities. The manuscript describes the Polish experience of organising inclusive local self-government at the lower level of the administrative-territorial system and substantiates the expediency of its fuller use in Ukraine: the central place here should belong to the endowment of starosty districts, disaggregated to the level of settlement (in particular, rural) communities, with certain powers to solve their livelihoods problems and the right to use local resources. The study results can be used to improve local self-government reform in the post-war period.*

**Keywords:** *inclusive development, institutional restrictions, territorial community, the village community, starosta, starosty district.*

Складовою частиною Плану післявоєнної відбудови України є План регіонального відновлення та розвитку, зокрема, Децентралізація 2.0, оновлене багаторівневе управління, оновлена регіональна політика, прозора відбудова з орієнтацією на людину, а також відновлення, зведення тимчасового житла, модернізація житлово-комунального господарства тощо<sup>1</sup>. Закономірно, що основні зусилля спрямовуватимуться на відбудову у містах і селах зруйнованих під час бойових дій житлових будинків, інженерних споруд і мереж, закладів освіти, охорони здоров'я тощо та спорудження нових об'єктів, необхідних для налагодження мирного життя громадян в усіх місцях їх проживання. Водночас потребуватиме вдосконалення система суспільних відносин, які опосередковують доступ населення до ресурсів і вигід від їх використання, благ і пос-

---

<sup>1</sup> На Міжнародній конференції у Швейцарії Олексій Чернишов презентував План регіонального відновлення та розвитку України. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/na-mizhnarodnij-konferencziyi-u-shvejczariyi-oleksij-chernyshov-prezentuvav-plan-regionalnogo-vidnovlennya-ta-rozvytku-ukrayiny/>

луг тощо, що пов'язано з посиленням інклюзивного розвитку країни. Особливо це стосується сільських спільнот, для яких в процесі реформи місцевого самоврядування у передвоєнний час не завершилось формування інституційних умов їх інклюзивного розвитку в межах територіальних громад.

Продовження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади розглядається в публікаціях, присвячених різним напрямкам післявоєнного розвитку українського соціуму. Матеріали робочої групи “Державне управління” проєкту Плану відновлення України містять пропозиції з реформування органів місцевого самоврядування, спрямовані на підвищення стійкості їх функціонування в умовах перманентних криз і раптових загроз, поліпшення розподілу повноважень між рівнями та суб'єктами публічного урядування, оптимізацію публічної служби, а також удосконалення виборчої системи на місцевому рівні, зокрема, шляхом звільнення її від прив'язки до кількості населення [1, с. 128–166]. А. Ткачук і Ю. Третяк [2], В. Безгін [3] та інші автори привертають увагу до регіональних особливостей розвитку територіальних громад у воєнних і післявоєнних умовах. О. Продан наголошує на необхідності спиратися під час повоєнного відновлення України саме на органи місцевого самоврядування, громади [4], Я. Жаліло – на необхідності підсилення координації їхніх дій для забезпечення спільної цілі стійкості та життєздатності країни [5]. В. Борщевський, Є. Матвеєв, І. Куропась та О. Микита пропонують негайно започаткувати напрацювання законодавчих змін, спрямованих на посилення фінансової самостійності та забезпечення достатньої адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування територіальних громад у повоєнний період [6]. При цьому в наявних публікаціях “внутрішні” питання функціонування територіальних громад, умови життєдіяльності мешканців поселень, що входять до їх складу (поселенських спільнот), їх статус, відносини з органами самоврядування громади і між собою тощо практично не розглядаються, хоча тут також існують проблеми, які потребують розв'язання.

**Мета статті** – висвітлити інституційні обмеження для інклюзивного розвитку сільських спільнот, пов'язані з представництвом і реалізацією їх інтересів у територіальних громадах, які виникли на довоєнному етапі реформи децентралізації, та обґрунтувати пропозиції щодо їх подолання.

Діяльність територіальних громад (ТГ) в умовах війни черговий раз підтвердила правильність курсу на децентралізацію місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Загальновідомо, що громади у перші ж дні повномасштабних бойових дій долучилися до економічної підтримки Збройних сил України та територіальної оборони, будівництва укріплень, виконання завдань гуманітарного характеру, приймання потоків біженців тощо; продовжують брати в цьому активну участь. Важлива роль тут належить самоорганізації громад і їх поселенських спільнот, діяльності органів місцевого самоврядування. Відомі випадки, коли в умовах окупації очільники громад, депутати місцевих рад, старости через їх патріотичну позицію піддавались репресіям, гинули, хоча були й такі, що погоджувались на співпрацю з агресором. На визволених територіях за участі органів місцевого самоврядування відбудовується зруйнована та пошкоджена інфраструктура, налагоджуються нормальні умови життєдіяльності населення.

Розвиток територіальних громад під час воєнного стану і післявоєнної відбудови значною мірою залежатиме від того, який курс обере країна: посилення централізації владних повноважень (що нібито логічно в екстремальних умовах) чи продовження процесу децентралізації. У зв'язку з цим видається переконливою позиція групи згаданих авторів, які, посилаючись на досвід, набутий Україною під час війни, зазначають про беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням і стверджують, що “сьогодні першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію діючої системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу, має стати його чітка та послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації” [6]. Врахування потребують не лише здобутки, але й невирішені проблеми попереднього етапу децентралізації, частина з яких, на думку членів робочої групи “Державне управління” з підготовки проекту Плану відновлення України, свого часу стали результатом політичного компромісу [1, с. 128].

Однією з таких проблем є обмежені можливості жителів сільських населених пунктів (сільських спільнот), що входять до складу територіальних громад, брати участь у вирішенні питань їх життєдіяльності в органах місцевого самоврядування. Вона актуалізується в контексті забезпечення інклюзивного розвитку територіальних громад, за якого “ніхто не може бути залишений поза увагою”. Особливої уваги тут потребує врахування інтересів і потреб жителів кожного населеного пункту, що входить до складу громади, особливо малих і віддалених сіл, яким без такої уваги загрожує зникнення. Інклюзивний розвиток ТГ передбачає якомога повніше залучення їхніх сільських спільнот до усіх сфер діяльності громади, створення інституційних умов для такого залучення, насамперед, в частині взаємовідносин жителів сіл і органів самоврядування громади. Зокрема, у Польщі це відбувається переважно через солецтва (допоміжні одиниці базових утворень місцевого самоврядування) гмін, в Україні ж відповідне завдання мала б виконувати подібна ланка, яка отримала назву “інститут старост”. Проте становлення цієї ланки поки що недостатньо спрямоване на його розв'язання.

За свідченням А. Ткачука, у 2008–2009 рр. при опрацюванні відправних положень проекту реформи самоврядування передбачалось, що *всі поселення* матимуть своїх представників – комунікаторів з органами місцевого самоврядування громади. Такі представники (старости) також мали б володіти певними владним повноваженнями, щоб спростити доступ жителів віддалених сіл до публічних послуг у громаді. Оскільки в Україні нараховувалось понад 27 тис. сільських поселень, причому з різною кількістю жителів, то старост мало б бути, по-перше, надто багато, по-друге, з різним обсягом роботи. Вирішення цієї проблеми вбачалось у тому, що староста не мав бути посадовою особою місцевого самоврядування: йому, за прикладом зарубіжних країн, встановлювалася б доплата за додаткове навантаження [7].

При запровадженні у 2014 р. реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади було прийнято рішення, згідно з яким, старости мають бути в тих поселеннях або групах поселень, які раніше складали сільраду – старостинських округах. Старостинський округ визначався як частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів – сіл, селищ (тобто

сільських поселень), крім адміністративного центру ТГ. Отже, він ідентифікувався як частина сільської території громади. Старости забезпечували представництво інтересів жителів *старостинського округу* у виконавчих органах ради територіальної громади, їх вплив на місцеву владу та наближення до людей адміністративних послуг. Староста був виборною посадовою особою місцевого самоврядування та обирався за мажоритарною системою жителями округу на основі прямого виборчого права шляхом таємного голосування; за посадою входив до складу виконкому ТГ.

Зазначений порядок зберігався впродовж усього періоду добровільного формування об'єднаних територіальних громад. Це певною мірою сприяло їх створенню через нівелювання спротиву об'єднанню сільрад їх голів, які сподівались зберегти свої посади у статусі старости. При цьому інституційні можливості інклюзивного розвитку сільських спільнот, що входили до сільрад, обмежились. Якщо раніше вони обирали сільську раду, могли впливати на прийняття нею рішень з питань їх життєдіяльності через свого депутата в ній, безпосередньо зверталися з різних питань до голови, членів виконавчого комітету або службовців сільради, то в об'єднаній ТГ ці можливості ускладнились. Внаслідок укрупнення виборчих округів невеликі сільські спільноти переважно не можуть мати окремого депутата в раді ТГ, а при його обранні разом з жителями багатолюдніших поселень – впливати на результати виборів. Староста ж представляє в ТГ інтереси усього загалу жителів старостинського округу, які можуть і не враховувати конкретні потреби малих спільнот.

Після остаточного формування складу територіальних громад, частина яких була створена за адміністративним рішенням Кабінету Міністрів України, згадані можливості зазнали ще більших обмежень. У 2020 р. було внесено зміни до Виборчого кодексу та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з якими староста перестав бути виборною посадовою особою місцевого самоврядування. Замість обрання жителями округу, його кандидатура затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного або міського голови. Ця процедура проводиться за результатами громадського обговорення у межах відповідного старостинського округу, але позиція недостатньо великих сільських спільнот не може на них вплинути. Водночас старостинські округи перестали ідентифікуватись як частина сільської території ТГ. Вони утворюються у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше ніж 500 жителів. Таким чином, старостинським округом може бути й міське поселення одноосібно або разом з певною кількістю сіл. В останньому випадку “голос” конкретної сільської спільноти практично втрачає вагу.

Староста тепер працює на постійній основі *в апараті* ради і не може поєднувати свою роботу з іншою діяльністю. При здійсненні своїх повноважень він є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. Законом визначено 13 повноважень старости, головним серед яких є те, що він уповноважується сільською, селищною, міською радою діяти в інтересах жителів старостинського округу у виконавчих органах ради. Решта стосується форм виконання цього повноваження. Староста бере участь у засіданнях ради з

правом дорадчого голосу; сприяє жителям округу у підготовці та поданні документів до органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; за рішенням ради надає адміністративні послуги. Він також бере участь в: організації виконання рішень ради, розпоряджень голови ТГ, здійсненні контролю за їх виконанням; підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету щодо фінансування програм, які реалізуються на території старостинського округу, проектів рішень ради щодо розташованого на ньому майна територіальної громади тощо.

Таким чином, у нормативно-правовому сенсі староста з представника інтересів жителів старостинського округу перетворився на представника територіальної громади (зокрема, міського, селищного або сільського голови) у старостинському окрузі. Прихильники такої зміни обґрунтовують її наданням можливості голові ТГ краще вибудовувати власну систему управління та уникати політичних конфліктів у громаді, залишаючи поза увагою те, що це досягається завдяки подальшому обмеженню інституційних можливостей жителів поселень, об'єднаних у ТГ, особливо сільських спільнот. Насправді ж відбувається посилення централізації влади на місцевому рівні, ігнорування інтересів жителів сіл, особливо малих і периферійних, поглиблення екстрактивності їх розвитку.

На практиці, і це підтверджується прикладами воєнного часу, багато старост стали гідними виразниками і захисниками інтересів жителів свого округу. Проте це – значною мірою прояв їх особистих якостей, збіг інтересів ТГ і сільських спільнот. Службове ж положення зобов'язує старосту, насамперед, виконувати рішення ради та голови ТГ, і в межах цього діяти в інтересах мешканців округу. Для забезпечення їх впливу на місцеву владу у нього просто не вистачає правових можливостей.

Крім зміни статусу старост, обмеження інституційних можливостей сільських спільнот посилює укрупнення старостинських округів. Спочатку вони утворювались в межах колишніх сільрад. У законопроекті про удосконалення інституту старост пропонувалося формувати їх на базі поселення або групи поселень з кількістю жителів не менше ніж 1500 осіб, але після обурливої реакції представників різних верств суспільства ця норма зменшена до 500 осіб. Навіть за такої норми після створення всіх старостинських округів, як передбачається, їх загальна кількість становитиме близько 9 тис.<sup>2</sup>; до початку реформи децентралізації в країні нараховувалось майже 12 тис. місцевих рад.

Як наслідок, в окремих територіальних громадах чисельність округів істотно скоротилась. Так, у Березнегуватській селищній ТГ Миколаївської області було прийнято рішення зменшити їх кількість з чотирнадцяти до семи. При цьому селян здивувала логіка поділу сіл на нові округи. Так, від села Тетянівки до центральної садиби округу в Маліївці близько 15 км, які необхідно долати вщент зруйнованим автошляхом майже годину. Натомість Петропавлівку, яка розташована на відстані восьми кілометрів від Маліївки, віднесли до Сергіївки, до якої доведеться долати вісімнадцять кілометрів. У Маліївському окрузі після його укрупнення нараховуватиметься аж 7 сіл: з огляду на

<sup>2</sup> Чернишов О. Навіщо громадам старости. *Децентралізація*. 05.01.2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14437?page=2>

катастрофічний стан місцевих доріг і велику територію округу, можна припустити, що староста рідко відвідуватиме більшість з них. Люди переконані: подібні рішення спричинять вимирання сіл [8].

За оприлюдненими в інтернеті даними про склад старостинських округів, поряд з округами, до яких належить 1–3 поселення, досить поширеними є округи з 4–6 населеними пунктами; зустрічаються й такі, що охоплюють 7–8, а також 9–10 і більше сіл (Луцька ТГ Волинської обл., Малинська ТГ Житомирської обл., Кобеляцька ТГ Полтавської обл. та ін.). У багатоселенних округах можливості сільських спільнот виражати свої інтереси та впливати на їх реалізацію через інститут старост зведені до мінімуму.

Таким чином, подолання інституційних обмежень інклюзивного розвитку сільських спільнот у територіальних громадах пов'язане, насамперед, з подальшою трансформацією інституту старост. Необхідність вдосконалення цього інституту визнають як "архітектори" реформи децентралізації, так і співавтори теперішнього її варіанта. А. Ткачук вважає, що варто повернутись до ідей 2009 р. і запровадити інститут старост, подібний до європейського – обрана особа, яка може мати різні відносини з радою громади: бути на громадських засадах, частково зайнятою, на повній зайнятості [7]. В. Негода свого часу повідомляв, що Міністерство розвитку громад та територій України продовжує роботу над становленням цього інституту місцевого самоврядування, та закликав старост долучатися і брати активну участь у цьому процесі<sup>3</sup>. Варто додати: при цьому слід було б повніше використати досвід зарубіжних країн, зокрема Польщі, який значною мірою став взірцем при реформуванні місцевого самоврядування в Україні.

Порівняння вибудованої вітчизняної моделі організації діяльності органів самоврядування базового рівня з польською свідчить про те, що остання характеризується значно вищим рівнем інклюзивності. Головною відмінністю українського інституту старост від подібного за формою, але іншого за суттю польського інституту солецтв є те, що у Польщі в межах базової одиниці адміністративно-територіального устрою (гміни) інституалізована частина її жителів (солецтво), а в Україні – службовець виконавчого органу місцевого самоврядування (староста). У Польщі органом, який приймає рішення з питань життєдіяльності в солецтві, є загальні збори його жителів; в Україні правове становище зборів жителів старостинського округу і їх функції не узаконені. Організацією виконання рішень загальних зборів солецтва у Польщі займається солтис. Йому допомагає рада солецтва. Солтис і члени ради обираються жителями солецтва шляхом таємного та прямого голосування з-поміж необмеженого числа кандидатів переважно на термін повноважень ради гміни [9, art. 36].

Згідно з польським законодавством, створення та межі діяльності солецтв визначає рада гміни (аналог української ради територіальної громади) в окремому статуті після проведення консультацій з його жителями. Діяльність солецтв як виокремлених соціально-територіальних одиниць гміни тісно пов'язана (зконсолідована) з діяль-

<sup>3</sup> Кілька акцентів інформаційної сесії з В'ячеславом Негодою щодо функціонування інституту старост. *Децентралізація*. 09.11.2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14208?page=3>

ністю самої гміни. Солецтва, з одного боку, допомагають гміні в реалізації визначених стратегією її розвитку завдань, а з іншого – організують самодопомогу мешканців і їх співпрацю за місцем проживання. До компетенції солецтв належить: розгляд соціально-побутових справ жителів; ініціювання заходів у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, громадського порядку та безпеки, реалізація громадських ініціатив; управління гмінним майном. До такого майна може належати багато різних об'єктів комунальної власності: дошкільні дитячі заклади, школи, заклади культури, спорту, парки, сквери; гмінні (місцеві) дороги, споруди водопостачання та водовідведення, вуличне освітлення тощо. Гмінне майно – це також землі, вилучені з сільськогосподарського обігу, про які потрібно дбати і які можна використовувати на потреби солецтва, наприклад, для організації спортивних майданчиків, зон відпочинку тощо. Кожне солецтво повинно мати свій статут, у якому відображаються як напрями (завдання) його діяльності, так і ресурси, які для цього використовуються.

Солецтво має право здійснювати фінансову діяльність у межах бюджету гміни. Доходами солецтва можуть бути дотації з бюджету гміни і власні надходження, отримані від його діяльності, зокрема: від розпорядження гмінним майном; найму або оренди об'єктів, які перебувають у віданні солецтва; різноманітних заходів, вистав, концертів тощо, організованих відповідно до приписів; добровільних внесків фізичних і юридичних осіб.

Функції виконавчого органу солецтва у Польщі належать солтису; він же представляє солецтво у відносинах з радою гміни, її виконавчими органами, війтом (аналог українського голови територіальної громади) та іншими інституціями. До його обов'язків належать: скликання сільських зборів; скликання засідань ради солецтва; організація виконання рішень зборів жителів солецтва, а також ради гміни і війта; сприяння реалізації ініціатив жителів щодо розвитку місцевого господарства і поліпшення умов життя у солецтві; участь у нарадах і зборах, які скликає війт; збір місцевих податків і платежів. Він бере участь у засіданнях ради гміни та її виконавчих органів.

Солтис не отримує винагороди за свою працю, хоч, відповідно до закону про гмінне (місцеве) самоврядування, рада гміни може визначити засади, на яких йому можуть бути призначені “добові” – оплата витрат, пов'язаних з участю в засіданнях ради гміни і її робочих органів, а також відшкодування коштів, витрачених на проїзд для такої участі. Він має також певний дохід від справляння місцевих податків і зборів, головним чином податку на землю. Як зазначають польські автори, солтисування (виконання функцій солтиса) – це, насамперед, громадська діяльність, яка надає великі можливості тим, хто справді хоче щось зробити для своєї місцевості, але водночас це ставить й великі вимоги до кандидата на посаду солтиса [10]. Завдяки викладеним підходам у Польщі в переважній більшості сільських поселень, навіть з числом жителів до 100 осіб – селах, присілках, осадах створені солецтва; тут нараховується понад 40 тис. солтисів.

Використання польського досвіду при вдосконаленні вітчизняного інституту старост не може звестися до повернення старості статусу обраної особи, диференціації відносин між ним і радою громади та вибору форми його діяльності – на громадських



засадах, часткової або повної зайнятості. Йдеться, насамперед, про інституалізацію в системі місцевого самоврядування старостинських округів – наділення їх певними повноваженнями щодо вирішення проблем їх життєдіяльності та правом використовувати для цього місцеві ресурси. Проте це лише перший крок до подолання інституційних обмежень для інклюзивного розвитку сільських спільнот у складі територіальних громад і самих громад. Він має бути доповнений розукрупненням старостинських округів, до складу яких входить надто велика кількість або надто розосереджених по території сільських поселень з тим, щоб при їх функціонуванні інтереси та потреби кожної сільської спільноти враховувались повною мірою.

Інститут старост мав би трансформуватись в *інститут старостатів*, у якому пропозиції з питань життєдіяльності сільських спільнот формуватимуть самі ці спільноти, затверджуватимуть їх на своїх зборах і добиватимуться їх виконання через обраних ними старост. Це зумовить потрібні зміни у статусі старости, порядку зайняття ним посади, формі зайнятості тощо. У старостатах, особливо якщо вони створюватимуться на базі великих або декількох малих поселень, крім старости, доцільно було б обирати й раду старостату. Такі зміни, враховуючи стан сільського соціуму, потребуватимуть певного часу, але вони відповідатимуть ідеї децентралізації влади та цілям інклюзивного розвитку громад.

**Висновки.** Продовження реформи самоврядування і територіальної організації влади у післявоєнний період має передбачати розвиток її довоєнних здобутків, враховувати досвід самоорганізації населення, набутий в умовах війни, і розв'язання невирішених на попередньому етапі проблем. Серед них – розширення інституційних можливостей жителів сільських населених пунктів (сільських спільнот), особливо малих і віддалених, впливати на вирішення питань їх життєдіяльності в органах місцевого самоврядування.

Упродовж попереднього етапу реформи децентралізації відбувалось поступове звуження самоврядних повноважень сільських спільнот. Після входження до об'єднаної територіальної громади (ТГ) та укрупнених старостинських округів послабилось їх представництво у раді ТГ, погіршились умови безпосередньої комунікації з органами самоврядування громади. Старости як посадові особи, які на початку реформи обиралися жителями старостинського округу для представництва і захисту їх інтересів, перетворились на службовців, яких затверджує на посаді рада ТГ за поданням міського, селищного, сільського голови. Староста формально уповноважується радою діяти в інтересах жителів старостинського округу, але він відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний голові територіальної громади. Інститут старост в Україні істотно відрізняється від подібних формувань в інших країнах, зокрема у Польщі.

У Польщі органом, який приймає рішення з окреслених радою гміни питань життєдіяльності в солецтві, є загальні збори його жителів. В Україні правове становище зборів жителів старостинського округу і їх функції не узаконені. Функції виконавчого органу солецтва та його представництва у відносинах з радою гміни, її очільником, виконавчими органами тощо належать солтису, якому допомагає рада солецтва. Солтис і члени ради обираються жителями солецтва шляхом таємного і прямого голосування з-поміж необмеженого числа кандидатів. Солтис не отримує винагороди за свою

працю: йому можуть виплачувати лише “добові” – вартість витрат, пов’язаних з участю в засіданнях ради і робочих органів гміни; він має також певний дохід від сплати місцевих податків і зборів. Завдяки цьому в переважній більшості сільських поселень (навіть з чисельністю жителів до 100 осіб) функціонують солецтва.

Подолання інституційних обмежень для інклюзивного розвитку сільських спільнот у територіальних громадах пов’язане, насамперед, з інституалізацією в системі місцевого самоврядування розукрупнених до рівня поселенських (зокрема, сільських) спільнот старостинських округів – наділення їх жителів певними повноваженнями щодо вирішення проблем їх життєдіяльності та правом використовувати для цього місцеві ресурси, що відповідатиме ідеї децентралізації влади та цілям інклюзивного розвитку громад. Це також зумовить потрібні зміни у статусі старости, порядку зайняття ним посади, формі зайнятості тощо.

#### Список використаних джерел

1. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи “Державне управління” / Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень 2022. URL: [https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70\\_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf)
2. Ткачук А., Третяк Ю. Відновлення України. Регіональний аспект. *ZN.UA*. 10.06.2022. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html>
3. Безгін В. Як війна змінить регіональну політику в Україні: децентралізація, громади, податки, економіка. *AgroPolit.com*. 22.04.2022. URL: <https://agropolit.com/blog/503-yak-viynazminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika>
4. Продан О. Відновлення України: що, як і задля чого мають зробити центральна та муніципальна влада. *ZN.UA*. 11.07.2022. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-shcho-jak-i-zadlja-choho-majut-zrobiti-tsentralna-ta-munitsipalna-vlada.html>
5. Жаліло Я. Самоорганізовані громади надійно тримають тил. *Економічна правда*. 12.03.2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/12/683841/>
6. Боршевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях. *Громадський простір*. 25.04.2022. URL: <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah>
7. Ткачук А. Ще раз про децентралізацію та старост. *Інститут громадянського суспільства*. 17.02.2021. URL: <https://www.csi.org.ua/news/shhe-raz-pro-decentralizacziyu-ta-starost/>
8. Старостинські округи вирішили ... уполовинити. *Николаевский вестник*. 28.10.2021. URL: <https://mykolaiv.news/starostinski-okrygi-virishili-yopoloviniti/>
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie gminnym. *Kancelaria Sejmu*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>
10. Niezbednik soltysa. *Witryna Wiejska*. 17.08.2017. URL: <https://witrynawiejska.org.pl/2017/08/17/niezbednik-soltysa/>

Отримано 25.08.22 та оновлено 12.09.22

#### References

1. Project of the Recovery Plan of Ukraine. Materials of the working group “State Administration”. (2022, July). The National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War. URL:

- [https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70\\_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf) [in Ukrainian]
2. Tkachuk, A., Tretiak, Yu. (2022, June 10). Restoration of Ukraine. Regional aspect. *ZN.UA*. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-rehionalnij-aspekt.html> [in Ukrainian]
  3. Bezhin, V. (2022, April 22). How the war will change regional politics in Ukraine: decentralization, communities, taxes, economy. *AgroPolit.com*. URL: <https://agropolit.com/blog/503-yak-vijna-zminit-regionalnu-politiku-v-ukrayini-detsentralizatsiya-gromadi-podatki-ekonomika> [in Ukrainian]
  4. Prodan, O. (2022, July 11). Restoration of Ukraine: what, how and why the central and municipal authorities should do. *ZN.UA*. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/vidnovlennja-ukrajini-shcho-jak-i-zadlja-choho-majut-zrobiti-tsentralna-ta-munitsipalna-vlada.html> [in Ukrainian]
  5. Zhalilo, Ya. (2022, March 12). Self-organized communities reliably hold the rear. *Ekonomichna Pravda – Epravda*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/03/12/683841/> [in Ukrainian]
  6. Borshchevskiy, V., Matvieiev, Ye., Kuropas, I., Mykyta, O. (2022, April 25). War. Communities. Decentralization. How to establish effective management of communities in modern geopolitical realities. *Hromadskyi prostir*. URL: <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah> [in Ukrainian]
  7. Tkachuk, A. (2021, February 17). Once again about decentralization and starosty. *The Civil Society Institute*. URL: <https://www.csi.org.ua/news/shhe-raz-pro-decentralizacziyu-ta-starost/> [in Ukrainian]
  8. Starosta districts decided to ... halve. (2021, October 28). *Nikolaevskii vestnik*. URL: <https://mykolaiv.news/starostinski-okrygi-virishili-yopoloviniti/> [in Ukrainian]
  9. Act of March 8, 1990 on the commune self-government. *Kancelaria Sejmu*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf> [in Polish]
  10. The essential of a soltys. (2017, August 17). *Witryna Wiejska*. URL: <https://witrynawiejska.org.pl/2017/08/17/niezbednik-soltysa/> [in Polish]

Received on 25.08.22 and updated on 12.09.22