

Рудницька О. П.,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри права та публічного управління
Житомирського державного університету імені Івана Франка

ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРАВОВІ ТА ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ

Анотація. Стаття присвячена комплексному аналізу правових та фінансових аспектів функціонування інституту старост у контексті реформування місцевого самоврядування в Україні, особливо в умовах дії правового режиму воєнного стану. У роботі підкреслено, що старости відіграють ключову роль у представництві інтересів мешканців старостинських округів, забезпеченні доступу до адміністративних послуг, а також організації життєдіяльності громад. В умовах воєнного стану їх функції значно розширилися, охоплюючи питання безпеки, гуманітарної допомоги та взаємодії з військовими адміністраціями та правоохоронними органами. Автором проаналізовано правове регулювання інституту старост, зокрема зміни, запроваджені Законом України № 1638-IX, які стосуються статусу старости, процедури його призначення, визначення старостинського округу та умов його створення. Звернено увагу на недостатню нормативну визначеність фінансових повноважень старост, що обмежує їхню участь у бюджетному процесі та знижує ефективність реагування на потреби громад в умовах надзвичайних ситуацій. У публікації обґрунтовується потреба у запровадженні єдиного реєстру старостинських округів, удосконаленні правових механізмів призначення старост, розширенні їх повноважень та забезпеченні належної організаційної підтримки. Зроблено висновок, щодо посилення ролі старост, яке має відбуватись паралельно з розвитком кадрового потенціалу та підвищенням рівня фінансової автономії вказаних посадових осіб, що сприятиме підвищенню ефективності місцевого самоврядування в умовах здійснення реформ та функціонування під час дії воєнного стану. Також розглянуто проблему відтоку кадрів і емоційного виснаження, що знижує ефективність діяльності старост у регіонах, де ведуться бойові дії або на деокупованих територіях. Запропоновано впровадження соціальних гарантій і справедливої оплати праці як інструментів підтримки ефективного функціонування інституту старост.

Ключові слова: *інститут старост, старостинський округ, місцеве самоврядування, місцевий бюджет, децентралізація.*

Rudnytska O. P. Functioning of the institute of old age in conditions of martial state: legal and financial aspects

Abstracts. The article is devoted to a comprehensive analysis of the legal and financial aspects of the functioning of the starosta institute in the context of local self-government reform in Ukraine, especially under the legal regime of martial law. The paper emphasises that starostas play a key role in representing the interests of residents of starosta districts, ensuring access to administrative services, and organising community life. Under martial law, their functions have expanded significantly to include security, humanitarian aid, and interaction with military administrations and law enforcement agencies. The author analyses the legal regulation of the institution of starostas, in particular the changes introduced by Law of Ukraine No. 1638-IX concerning the status of starostas, the procedure for their appointment, the definition of starosta districts and the conditions for their creation. Attention is drawn to the insufficient regulatory clarity of the financial powers of starostas, which limits their participation in the budget process and reduces the effectiveness of responding to community needs in emergency situations. The publication justifies the need to introduce a unified register of starosta districts, improve the legal mechanisms for appointing starostas, expand their powers and ensure adequate organisational support. It concludes that the role of starosta should be strengthened in parallel with the development of human resources and increased financial autonomy for these officials, which will contribute to improving the effectiveness of local self-government in the context of reforms and functioning during martial law. The problem of staff turnover and emotional exhaustion, which reduces the effectiveness of starosta in regions where hostilities are taking place or in de-occupied territories, was also considered. The introduction of social guarantees and fair remuneration as tools to support the effective functioning of the institution of starostas was proposed.

Key words: *starosta institute, starosta district, local self-government, local budget, decentralisation.*

Вступ. На сучасному етапі розвитку України реформування місцевого самоврядування та створення ефективної системи взаємодії між владою та громадянами є надзвичайно важливим. Особливої значущості ці процеси набули в умовах воєнного стану, що обумовлює нові виклики для органів місцевого самоврядування, зокрема для інституту старост. Старости залишаються ключовими фігурами на рівні старостинських округів, які забезпечують представництво інтересів громадян, надання адміністративних послуг, організацію життєдіяльності місцевих громад. В умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану [1], [2] старости виконують не тільки свої традиційні функції, а й додаткові завдання, пов'язані із забезпеченням безпеки населення, організацією гуманітарної допомоги, підтримкою соціально вразливих категорій громадян, координацією дій з військовими адміністраціями та правоохоронними органами. Це вимагає не лише вдосконалення правового регулювання їх діяльності, а й зміцнення ресурсного, організаційного та кадрового потенціалу. Дослідження функціонування інституту старост у таких складних умовах сприяє виробленню пропозицій щодо підвищення ефективності місцевого самоврядування, забезпечення прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, а також формування нових підходів до організації управлінських процесів у період кризових ситуацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці реформування місцевого самоврядування, зокрема, правовому регулюванню функціонування інституту старост, їх фінансовому підґрунтя присвятили свої дослідження В. Григор'єв, Л. Воєводін, М. Воронов, П. Ворона, О. Ігнатенко, І. Ільїнський, А. Лелеченко, Н. Нижник, В. Петрушевська, М. Пухтинський, М. Старинський, С. Телешун та ін. Дослідженню політико-правових проблем становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні присвятив своє дисертаційне дослідження В. Григор'єв [3]. М. Воронов здійснив аналіз інститут старости у системі муніципального права України [4]. Фінансовим повноваженням старости як представника старостин-

ського округу своє дослідження присвятив Старинський М. [5]. Роль інституту старости у формуванні громадянського суспільства проаналізувала В. Петрушевська [6]. Проте, не зважаючи на значний обсяг досліджень необхідність у вивченні правових та фінансових аспектів функціонування інституту старости в умовах воєнного стану обумовлена необхідністю удосконалення механізмів реалізації прав та здійснення повноважень старостами в Україні.

Метою даної публікації є дослідження правових та фінансових аспектів функціонування інституту старост в умовах дії правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Реформування місцевого самоврядування та проведення децентралізації є необхідною умовою євроінтеграційних процесів нашої держави. Як зауважує Воронов М., через надмірну подрібненість територіальних громад та їх слабку матеріально-фінансову базу все таки переважна більшість територіальних громад є неспроможними виконувати в повному обсязі повноваження органів місцевого самоврядування [4]. Тому, важливою метою даної реформи є формування таких громад, які були б спроможні на самостійне вирішення питань місцевого значення. Як наслідок, територіальні громади були наділені реальними можливостями вирішувати свої питання, задовольняти потреби місцевого населення, вживати заходів для розвитку територій населених пунктів, ефективно використовувати матеріально-фінансові ресурси.

Попри це, залишається ще одне завдання, а саме: максимальне наближення влади на місцях до своїх жителів. Саме тому інститут старости має своєю метою представлення інтересів місцевого населення у відповідній раді. Староста бере участь у організації виконання рішень відповідної ради та здійснює контроль за їх виконанням, також бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу. Крім того, він сприяє проведенню громадських слухань у вирішенні питань місцевого значення. І це лише невелика частина повноважень старости, якими він наділений.

Під час врегулювання питання добровільного об'єднання територіальних громад Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05 лютого 2015 року [7] було запроваджено посаду старости та внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]. Ці зміни дали хороший результат, але все ж таки виникла потреба вдосконалення у визначенні статусу та діяльності старости. З цією метою було зареєстровано Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» № 4535 від 22 грудня 2020 року [9]. Як зазначило інформаційне управління Апарату Верховної Ради України, вищезазначений проект мав на меті вдосконалення правового регулювання інституту старост. Цим проектом вносились зміни у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно визначення поняття «старостинський округ» з метою запровадження інституту старости і для міст не адміністративних центрів громад. Крім того, вносились зміни у ст. 5 цього ж Закону, а саме: виключення старости із системи місцевого самоврядування для її збалансування. Пропонувалось вдосконалити і ст. 26, маючи на меті надання можливості сільським, селищним, міським радам утворювати старостинські округи, затверджувати Положення про старосту, затверджувати на посаду та звільняти старосту відповідно до закону. Окрім того, виносилося питання і щодо зміни статусу старост [10]. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» № 4535 хоч і неодноразово зазнавав змін, проте став основою для прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-IX від 14 липня 2021 року [11].

Розвиток інституту старост тісно пов'язаний як із новою редакцією Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», так і ухваленим 14 липня 2021 р. Законом України № 1638-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» (далі – Закон № 1638-IX). Прийняття Закону № 1638-IX зумовлено необ-

хідністю покращення законодавчого забезпечення інституту старост, роблячи його більш прозорим, підзвітним, безпечним і ефективним, особливо в умовах воєнного стану. Даний законодавчий акт враховував потребу соціальної довіри, залучення громадян, безперервності обслуговування населення та чіткого правового оформлення ролі старости.

Важливо зауважити, що визначення старостинського округу було виключено із ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», натомість у ст. 54-1 цього ж Закону було включено визначення в новій редакції. Так, сільська, селищна, міська рада створює старостинський округ у складі одного або декількох населених пунктів (за виключенням самого адміністративного центру громади). При чому на території останніх має проживати не менше 500 жителів. Важливо зауважити, що при утворенні вказаних округів враховують чинники впливають на соціально-економічний розвиток: історичні, природні, етнічні, культурні особливості, а також й інші чинники.

Зміни були внесені у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, статтю 5, згідно з даною нормою старосту було виключено із системи муніципальної влади. Крім того, до виключної компетенції рад (сільських, селищних, міських) було включено й створення старостинських округів, а також затвердження Положення про старосту відповідної громади, затвердження та звільнення його з посади відповідно до законодавства. Так, наприклад, згідно зі ч. 4 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада (сільська, селищна, міська) за пропозицією голови (сільського, селищного, міського) може прийняти рішення про входження старост до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою.

Суттєвих змін зазнала ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яку було викладено у новій редакції. Відповідно до ст. 54-1 вищевказаного Закону строк повноважень старости дорівнює строку повноважень відповідної ради. Староста затверджується на сесії ради відповідного рівня за пропозицією її голови. Кандидатура старости вноситься за результатами громад-

ського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу.

Так, Закон № 1638-IX закріплює, що старостинські округи мають бути створені у всіх громадах, і староста діє лише у межах формально затвердженого округу. Під старостинським округом у законодавчому акті пропонується розуміти частину території територіальної громади, в межах якої розташовані один чи декілька населених пунктів, окрім адміністративного центру такої територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою надання відповідних послуг жителям цього старостинського округу і забезпечення представництва їх інтересів старостою.

Отже, підставами створення старостинського округу є:

1. **Рішення відповідної ради** – старостинський округ утворюється сільською, селищною або міською радою.

2. **Склад території** – включає один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади).

3. **Мінімальна чисельність населення** – на території округу має проживати не менше 500 жителів.

4. **Урахування різних чинників** при утворенні округів: історичних, природних, етнічних, культурних, інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток старостинського округу та відповідної територіальної громади.

Важливо звернути увагу, що Законом № 1638-IX врегульовано питання стосовно кількості жителів, яка має місце при утворенні старостинських округів, яке активно обговорювалося при розробці та ухваленні законопроекту. Саме тому важливо було узгодити верхню та нижню межу кількості жителів, яка має враховуватись при утворенні старостинських округів [11].

Як зазначає Врублевський О., в сукупності представництво та надання послуг жителям старостинських округів краще відповідає основним завданням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. При цьому він зауважує,

що мета створення старостинських округів має бути реалізована шляхом наділення старости відповідними повноваженнями, а громади – необхідними ресурсами [12].

Обмежена участь у процесі прийняття рішень, фактична підзвітність і підконтрольність старост голові громади знижує рівень автономності та ініціативності.

Щодо пропозиції виключення старости із системи місцевого самоврядування, Врублевський О. вказує, що це зумовлено тим, що старости вже не обираються жителями відповідних населених пунктів, а фактично стали підпорядковані голові громади [12]. Так як староста вже не обирається, то він має затверджуватись радою за пропозицією голови відповідної ради (стаття 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Але при цьому кандидатура на посаду старости вноситься за результатами громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян тощо). Можна сказати, що таким чином відбулась компенсація права жителів обирати старосту.

Староста є саме тим представником, для якого близькі соціально-побутові проблеми місцевих жителів. Водночас його обов'язком є представлення інтересів жителів свого старостинського округу і надання певних адміністративних послуг. Саме у цьому полягає реформа децентралізації – щоб потреби громад були почуті та вирішені на місцях [13]. Проте, не дивлячись на зміни у чинному законодавстві, вже зараз зрозуміло, що для того щоб процес утворення округів та призначення старост відбувалося без порушень чинного законодавства, необхідно запровадити єдиний національний реєстр старостинських округів та старост. Така новела дозволить забезпечити прозорість вказаних процесів та процедур.

Основними проблемами функціонування інституту старости в умовах воєнного стану є невизначеність правового статусу старости в умовах воєнного стану та недостатність ресурсного забезпечення.

По-перше, чинне законодавство не враховує специфічних обов'язків старост під час надзвичайних ситуацій та воєнного стану. Функціонування інституту старости в умовах

дії правового режиму воєнного стану тісно пов'язано із виконанням додаткових завдань із забезпеченням безпеки населення, організацією гуманітарної допомоги, підтримкою соціально вразливих категорій громадян, координацією дій з військовими адміністраціями та правоохоронними органами.

По-друге, староста має низку представницьких, фінансових та виконавчих повноважень, які дозволяють йому ефективно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування. Проте, воєнний стан вимагає більшої скоординованості між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями та правоохоронними структурами (підрозділами ЗСУ, ДСНС, національною поліцією). Чинне законодавство не забезпечує старостам інституційних механізмів для повноцінної участі у міжвідомчих комісіях чи кризових штабах, що також обмежує їхню фінансову роль у контексті мобілізаційних ресурсів громади. Так, у статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», яка регулює порядок здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану, інститут старост навіть не згадується [14].

По-третє, через воєнні дії спостерігаються проблеми кадрового забезпечення, що пов'язано з переміщення населення як у середині країни, так і за її межі, як наслідок – відтік кваліфікованих кадрів з місцевого самоврядування, в тому числі з посад старост, неможливість проведення виборів під час війни. Крім того, старости змушені працювати в умовах постійного стресу, що впливає на якість виконання обов'язків.

Тому, важливим інструментом є організація систематичного навчання старост і працівників органів місцевого самоврядування щодо чинного законодавства у даній сфері, механізмів його застосування, взаємодії з військовими адміністраціями та управління в умовах надзвичайних ситуацій. Організація на рівні регіонів зокрема і держави в цілому майданчиків (форумів, конференцій, онлайн-спільнот) для обміну досвідом між старостами щодо кращих практик управління в кризових умовах. Також, треба звернути увагу на визначення чітких стандартів оплати праці та соціальних гаран-

тій для старост з урахуванням навантаження, особливо територіях, де ведуться бойові дії і деокупованих територіях.

По-четверте, відсутність належного матеріально-фінансового забезпечення діяльності старост в умовах підвищених навантажень. Фінансові повноваження старости, як представника жителів старостинського округу, є важливим інструментом для забезпечення прав та законних інтересів місцевого населення. Організаційно-фінансові повноваження старости, зокрема сприяння жителям у підготовці фінансових документів, реалізуються без належного кадрового забезпечення. Брак профільних спеціалістів, що мають відповідні знання у сфері бюджетного, фінансового права, обмежує можливості старост якісно впливати на формування фінансової політики на місцевому рівні.

У межах чинного законодавства України (ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») старостам делеговано три ключові блоки фінансових повноважень: представницькі, контрольні та організаційні.

Проте, під час воєнного стану виникли нові виклики реалізації фінансових повноважень. На думку Старинського М. чинне законодавство не містить окремого визначення «фінансові повноваження старости». Відсутність чіткої регламентації у нормативно-правових актах створює різночитання і варіативність у тлумаченні компетенцій старости у фінансовій сфері. Це призводить до того, що на практиці роль старост у бюджетному процесі та розпорядженні місцевими фінансовими ресурсами є мінімізованою і часто визначається лише місцевими положеннями, які, за словами автора, «переважно дублюють законодавчі норми» [5].

Попри номінальне право брати участь у підготовці проєкту місцевого бюджету (в частині фінансування програм на території округу), фактична участь старост у бюджетному процесі є обмеженою. Вони не мають права ухвалювати рішення щодо розподілу коштів або коригування бюджету після його прийняття. В умовах воєнного стану, коли потреба в оперативному перерозподілі фінансових ресурсів значно зросла, це обмеження стає особливо відчутним.

Отже, інститут старост позбавлений власної фінансової бази, що не дозволяє реалізувати навіть мінімальні локальні ініціативи без погодження з радою. У ситуації, коли громади стикаються з воєнними викликами (евакуація населення, забезпечення гуманітарних потреб, відновлення інфраструктури), така залежність від централізованого рішення ради затримує реагування на першочергові потреби жителів округів.

Висновок. У сучасних умовах функціонування досліджуваного інституту є потреба у посиленні фінансової самостійності старост, законодавчому врегулюванні механізмів їхньої участі в бюджетному процесі та створенні належної системи організаційної підтримки. Проблемами фінансового забезпечення функціонування інституту старост, які ускладнюють ефективну реалізацію їхніх функцій в умовах воєнного стану, є нечіткість правового регулювання, відсутність власної фінансової бази, обмежена участь у бюджет-

ному процесі та слабка організаційна спроможність.

Одним із шляхів удосконалення функціонування інституту старост в Україні може стати запровадження єдиного національного реєстру старостинських округів та старост. Створення відкритого інформаційного ресурсу реєстру старостинських округів та старост дозволить забезпечити прозорість процесів утворення округів, легітимність призначень та моніторинг відповідності нормам законодавства. Введення більш чітких інструментів нагляду за дотриманням законодавчих вимог щодо формування старостинських округів, призначення старост, строків їх повноважень також сприятиме покращенню його функціонування. Підвищення кадрового потенціалу інституту старост, посилення мотивації старост й гарантій їх діяльності, підвищення участі громади в процесах призначення старост є основними інструментами удосконалення ефективності його функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
2. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>
3. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. Одеса, 2002. 18 с.
4. Воронов М. М. Інститут старости у системі муніципального права України / М. М. Воронов // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2017. Вип. 23. С. 50-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2017_23_15
5. Старинський М.В. Фінансові повноваження старости як представника старостинського округу / АКАДЕМІЧНІ ВІЗІІ. Випуск 20/2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8119245>.
6. В. Петрушевська. Роль інституту старости у формуванні громадянського суспільства. Прикарпатський юридичний вісник. 2025. Вип. 1. С. 12-16. URL: http://pju.nuoua.od.ua/v1_2023/3.pdf.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19/conv#Text>
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97%D0%B2%D1%80#Text>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Проект Закону України від 22 грудня 2020 року № 4535. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734
10. Про ймовірну зміну статусу старост. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13113>
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14 липня 2021 року № 1638. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text>
12. Врублевський О. Законопроект № 4535: розвиток інституту старост чи прострочена необхідність. URL: <https://zhovkivska-rayrada.gov.ua/news/1609061794/>
13. Мінрегіон: Президент України підписав Закон щодо розвитку інституту старост. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minregion-prezident-ukrayini-pidpisav-zakon-shchodo-rozvitku-institutu-starost>
14. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19/conv#Text>