



Комітет Верховної Ради України  
з питань організації державної влади,  
місцевого самоврядування, регіонального  
розвитку та містобудування

Дослідження

# ПОВНОВАЖЕННЯ СТАРОСТ: ЗАКОНОДАВЧІ НОРМИ І ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
I. ПОВНОВАЖЕННЯ СТАРОСТ: ЗАКОНОДАВЧІ НОРМИ.....	4
II. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ СТАРОСТ.....	11
III. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	31
IV. ПРОБЛЕМАТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ СТАРОСТ: ОСНОВНІ ВИКЛИКИ (за Результатами анкетування.....	47
ВИСНОВКИ.....	65
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	70

## ВСТУП

За ініціативи [Комітету Верховної Ради України](#) з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (далі – Комітет) шведсько-українська Програма Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» спільно з громадською організацією «ДЕСПРО» протягом жовтня-грудня 2024 року здійснила дослідження «Повноваження старост: законодавчі норми і практика діяльності».

Метою даного дослідження є вивчення проблематики законодавчого забезпечення діяльності старост, практичної реалізації положень Закону щодо повноважень старост, вивчення ролі старост для розвитку територіальної громади.

Під час дослідження здійснено аналіз правового забезпечення повноважень старост. А також проведено опитування окремих цільових груп (представників органів місцевого самоврядування, старост) щодо їхнього бачення ролі старост, проблематики виконання ними повноважень, повноти комунікаційної складової та дотримання чинного законодавства, що регулює питання повноважень старост.

В опитуванні взяли участь 1916 старост, 1471 представник органів місцевого самоврядування. Планова географія дослідження (Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області) по факту була розширена на всі області України.

За результатами аналізу правового забезпечення повноважень старост та анкетування окремих цільових груп виокремлено проблематику повноважень старост, зроблено висновки та надано рекомендації.

Скорочення, що вживано у дослідженні:

ВА	військові адміністрації
ВАНП	військові адміністрації населених пунктів
ВВ	виконавча влада
Закон	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
НПА	нормативно-правовий акт
ОМС	органи місцевого самоврядування
СО	старостинські округи
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг

## I. ПОВНОВАЖЕННЯ СТАРОСТ: ЗАКОНОДАВЧІ НОРМИ

Староста, як посадова особа органу місцевого самоврядування, згідно із частиною другою статті 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради. На старосту поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законом для сільського, селищного, міського голови.

Відповідно до частини третьої статті 54<sup>1</sup> Закону, порядок організації роботи старости визначається цим Законом та іншими законами України, а також Положенням про старосту.

Повноваження старости визначено частиною п'ятою статті 54<sup>1</sup> Закону, а саме:

«5. Староста:

- 1) уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради;
- 3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу, на засіданнях органів самоорганізації населення, що діють у межах відповідного старостинського округу;
- 4) сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру);
- 5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;
- 6) бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;
- 7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;
- 8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

- 9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;
- 10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю;
- 11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;
- 12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі;
- 13) здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України».

Таким чином, наведений перелік не є вичерпним.

Так, наприклад, частиною шостою статті 13 Закону України «Про адміністративні послуги» врегульовано, що «за рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, отриманням заяв та документів, видачею результатів надання адміністративних послуг, може здійснюватися старостою».

Однак «прямі» положення щодо наявності у старост інших повноважень станом на даний час у інших законах відсутні. Втім, у разі покладання на старосту у сільських населених пунктах вчинення нотаріальних дій, на нього будуть поширюватись положення статті 37 Закону України «Про нотаріат», а саме щодо:

- 1) вжиття заходів щодо охорони спадкового майна;
- 2) посвідчення заповітів (крім секретних);
- 3) видачі дублікатів посвідчених ними документів;
- 4) засвідчення вірності копій (фотокопій) документів і виписок з них;
- 5) засвідчення справжності підпису на документах;
- 6) видачі свідоцтва про право на спадщину;
- 7) видачі свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя».

При цьому варто зазначити, що вказаний Закон встановлює певні кваліфікаційні вимоги до особи, яку може бути уповноважено на видачу свідоцтва про право на спадщину та видачу свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя: наявність вищої юридичної освіти та досвіду роботи у галузі права не менше трьох років, проходження протягом року стажування у державній нотаріальній конторі або у приватного нотаріуса, завершення навчання щодо роботи з єдиними та державними реєстрами, що функціонують в системі Міністерства юстиції України, складення іспиту із спадкового права у порядку, встановленому Міністерством юстиції України.

Відповідно до статті 34 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» ведення персонально-первинного обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів покладається на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Відтак, у разі покладання цих обов'язків на старосту, він керуватиметься положеннями цього Закону і здійснюватиме повноваження з ведення обліку відомостей щодо таких осіб за місцем їх проживання.

Якщо говорити про повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення, якими також можуть бути наділені старости, доцільно звернути увагу на частину другу статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає можливість здійснення відповідних повноважень посадовими особами, уповноваженими виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад. Ця стаття містить перелік адміністративних правопорушень, щодо яких староста потенційно може бути наділений повноваженнями на складання адміністративних протоколів (статті 44<sup>3</sup>, 96<sup>2</sup>, 103<sup>1</sup>, 103<sup>2</sup>, 103<sup>3</sup>, 104, частина перша статті 106<sup>1</sup>, статті 106<sup>2</sup>, 127<sup>2</sup>, 149 - 152, частини третя - п'ята статті 152<sup>1</sup>, статті 154, 155, 155<sup>2</sup>, 156, частини перша - четверта статті 156<sup>1</sup>, статті 156<sup>2</sup>, 159 - 160, стаття 175<sup>1</sup> (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статті 183, 185<sup>1</sup>, 186<sup>5</sup>, 197, 198).

Варто врахувати, що відповідно до пункту першого частини 2<sup>1</sup> статті 28 Прикінцевих положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» у разі введення воєнного стану в окремих місцевостях у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях у день набрання чинності актом Президента України про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) припиняються згідно із цим Законом повноваження відповідних органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, у тому числі старост.

Окрім того, частиною шостою статті 54<sup>1</sup> Закону встановлено принципи та вимоги щодо підвітності та підконтрольності старости: «при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік, протягом першого кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений сільською, селищною, міською радою термін, звітує про свою роботу перед такою радою, жителями старостинського округу. Заслуховування звіту старости перед жителями старостинського округу відбувається на відкритій зустрічі, у спосіб, що дає можливість жителям старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Інформація про відповідну зустріч, а також письмовий звіт старости оприлюднюються на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради та розміщуються у приміщенні ради не пізніше ніж за сім календарних днів до дня проведення відповідної зустрічі. Порядок звітування старости визначається Положенням про старосту».

Варто зазначити, що існує практика наділення старост повноваженнями підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад:

повноваження	НПА	положення НПА
Затвердження плану роботи консультативного пункту з питань цивільного захисту	Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01.08.2024 № 540 «Про затвердження Методики створення та	Консультаційний пункт працює за річним планом роботи та графіком, які затверджуються сільським, селищним, міським головою (головою районної у місті (у разі її

	<p>функціонування консультаційних пунктів</p> <p>для надання населенню за місцем проживання інформації з питань цивільного захисту»<sup>1</sup></p>	<p>створення) ради), старостою та оприлюднюються на офіційному вебсайті та інформаційному стенді відповідного органу місцевого самоврядування.</p>
<p>Передача заяв постраждалих внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції до органу соцзахисту</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2023 р. № 626 «Деякі питання надання матеріальної грошової допомоги постраждалому населенню внаслідок підриву Російською Федерацією греблі Каховської гідроелектростанції»<sup>2</sup></p>	<p>Заява може бути подана особисто постраждалою особою або передана через начальника сільської, міської військової адміністрації, або уповноважену ним особу, старосту до органу соціального захисту населення.</p>
<p>Бути уповноваженим для звернення до Пенсійного фонду для організації виїзних прийомів</p>	<p>Постанова Правління пенсійного фонду України від 24.11.2022 № 23-1 «Про затвердження Змін до Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та Положення про організацію прийому та обслуговування осіб, які звертаються до органів Пенсійного фонду України»<sup>3</sup></p>	<p>Виїзні прийоми проводяться за зверненнями представників цих осіб, родичів, осіб, які здійснюють догляд за ними або проживають разом з ними, старостами, представниками закладів охорони здоров'я, соціального захисту та інших закладів, установ, де проживають (перебувають), особи безпосередньо до органу Пенсійного фонду або через вебпортал.</p>
<p>Взаємодія із службою у справах дітей</p>	<p>Наказ Міністерства соціальної політики України від 16.09.2021 № 518 «Про затвердження</p>	<p>Служба під час виконання визначених для неї завдань взаємодіє з місцевими органами виконавчої влади, органами</p>

<sup>1</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1249-24#top>

<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2023-%D0%BF#Text>

<sup>3</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1556-22#top>

	примірних положень про службу у справах дітей» <sup>4</sup>	місцевого самоврядування, старостами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, громадськими об'єднаннями, благодійними організаціями та фізичними особами.
Розгляд питань щодо апробації інтегрованої моделі надання соціальних послуг і деяких видів державної соціальної допомоги	Постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 р. № 817 «Деякі питання реалізації експериментального проекту з організації в територіальних громадах соціальної роботи із сім'ями та дітьми, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах» <sup>5</sup>	До складу робочої групи можуть бути включені депутати сільської, селищної, міської ради, представники структурного підрозділу виконавчого органу, інших виконавчих органів відповідної сільської, селищної, міської ради, служби у справах дітей, надавачів соціальних послуг, фахівці із соціальної роботи, старости населених пунктів, території яких входять до складу території територіальної громади, а також інші представники територіальної громади, представники управління з питань соціального захисту населення райдержадміністрації, служби зайнятості, громадських організацій (за згодою).
Забезпечення виявлення дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах	Постанова Кабінету Міністрів України від 1 червня 2020 р. № 585 «Про забезпечення соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах» <sup>6</sup>	Сільські, селищні, міські голови, а також старости сіл і селищ, визначених за рішенням місцевої ради, несуть персональну відповідальність за забезпечення виявлення дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, випадків жорстокого поводження з ними, виникнення безпосередньої загрози життю або здоров'ю дитини, надання таким дітям допомоги в межах повноважень і своєчасне інформування про них відповідних суб'єктів.

<sup>4</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1383-21#top>

<sup>5</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-2021-%D0%BF#top>

<sup>6</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/585-2020-%D0%BF#top>



<p>Забезпечення виявлення фактів насильства</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі»<sup>7</sup></p>	<p>24. У селах, селищах староста (у разі його обрання) забезпечує виявлення фактів насильства та повідомляє про них не пізніше однієї доби уповноваженим особам, зазначеним у пункті 22 та абзаці першому пункту 23 цього Порядку. Староста/сільський, селищний голова є персонально відповідальним за забезпечення своєчасного та ефективного вжиття заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі на території села, селища.</p>
<p>Ведення погосподарського обліку</p>	<p>Наказ Державної служби статистики України від 11.04.2016 № 56 «Про затвердження Інструкції з ведення погосподарського обліку в сільських, селищних та міських радах»<sup>8</sup></p>	<p>У місцевій раді призначають уповноважену особу (осіб) органу місцевого самоврядування (старосту або іншу уповноважену особу (осіб)), яка (які) відповідає(ють) за ведення погосподарського обліку в кожному населеному пункті.</p>
<p>Надання адміністративних послуг</p>	<p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг»</p>	<p>За рішенням органу, який утворив центр, окремі завдання адміністратора, пов'язані з прийняттям заяв суб'єктів звернень, видачею їм результатів надання адміністративних послуг або рішень про відмову в їх наданні, може виконувати староста, а також у випадках, передбачених законодавством, інша уповноважена посадова особа виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, яким прийнято рішення про утворення центру;</p>

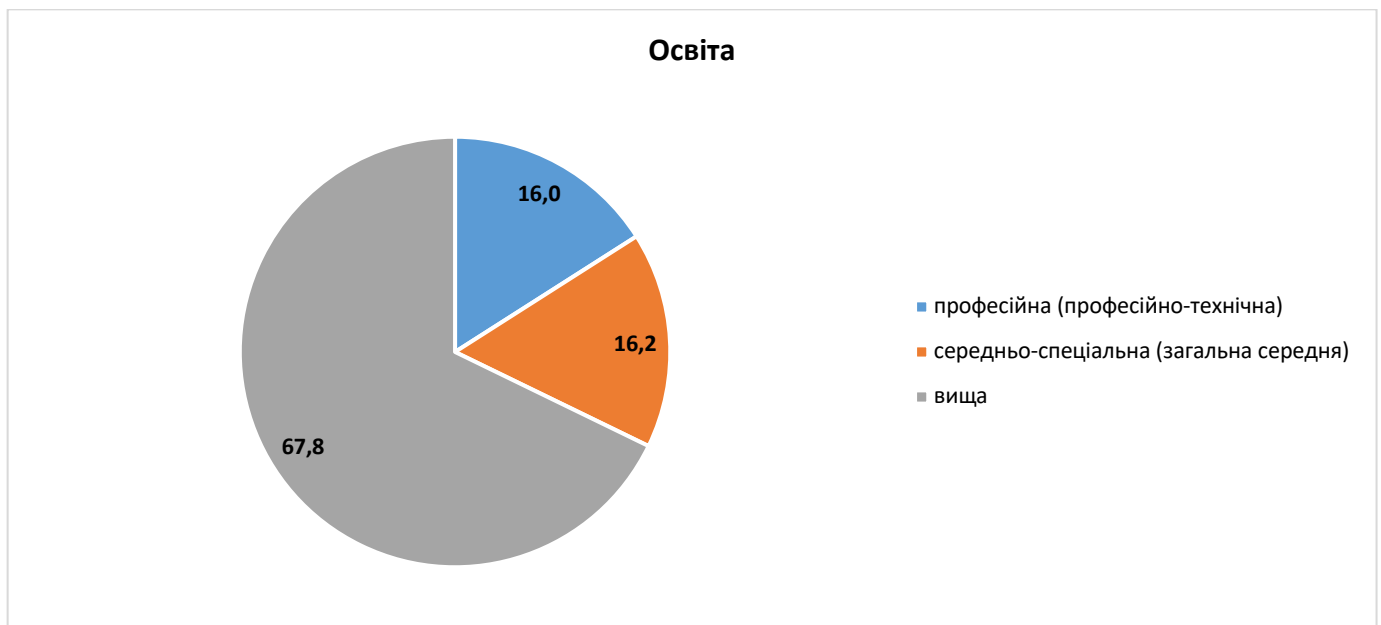
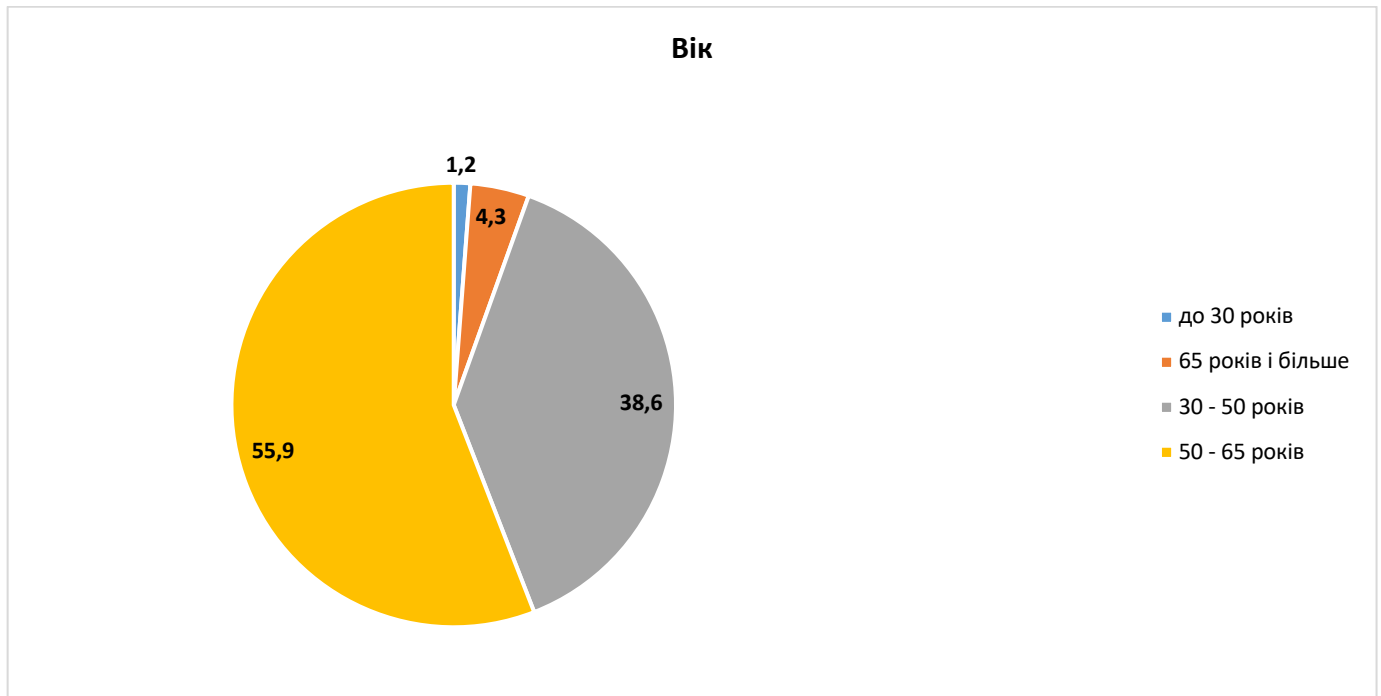
<sup>7</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/658-2018-%D0%BF#Text>

<sup>8</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0689-16#top>

Надання адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588 «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг»	За рішенням органу, який утворив центр, окремі завдання адміністратора, пов'язані з отриманням вхідного пакета документів, видачею результатів надання адміністративних послуг, може виконувати староста, а також у випадках, передбачених законодавством, інша уповноважена посадова особа виконавчого органу сільської, селищної, міської ради, військово-цивільної адміністрації населеного пункту.
Надання адміністративних послуг	Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2013 р. № 118 «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг»	За рішенням органу, що прийняв рішення про утворення центру, окремі завдання адміністратора, пов'язані з наданням адміністративних послуг, отриманням заяв та документів, видачею результатів надання адміністративних послуг, може здійснювати староста.

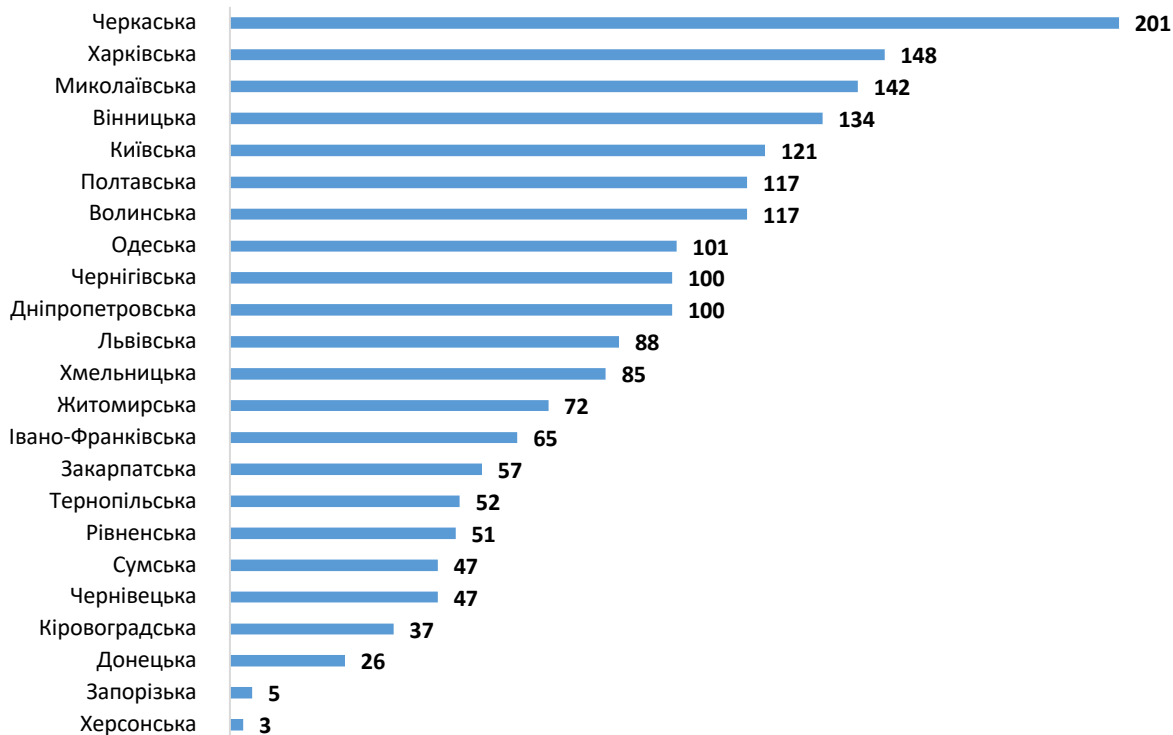
## II. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ СТАРОСТ

У цьому опитуванні взяли участь 1916 осіб: переважно віком 50-65 років (1071, тобто 55,9%) та 30-50 років (740, тобто 38,6%). 67,8% (1299) опитаних мають вищу освіту.



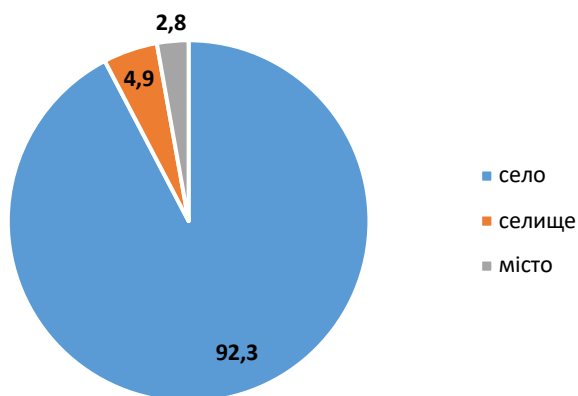
В опитуванні взяли участь старости з усіх областей України, окрім Луганської області. Найбільша кількість респондентів була з Черкаської (201), Харківської (148), Миколаївської (142) областей. Найменша – з Херсонської (3), Запорізької (5), Донецької (26) областей.

### Розподіл респондентів по областях

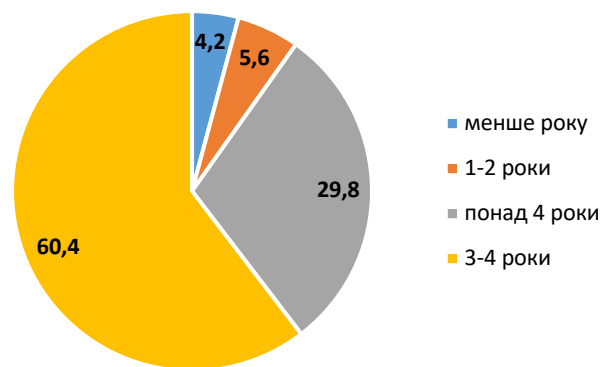


92,3% (1769) респондентів мають стаж роботи старостою 3-4 роки 60,4% (1157) чи понад 4 роки – 29,8% (571).

### Населений пункт

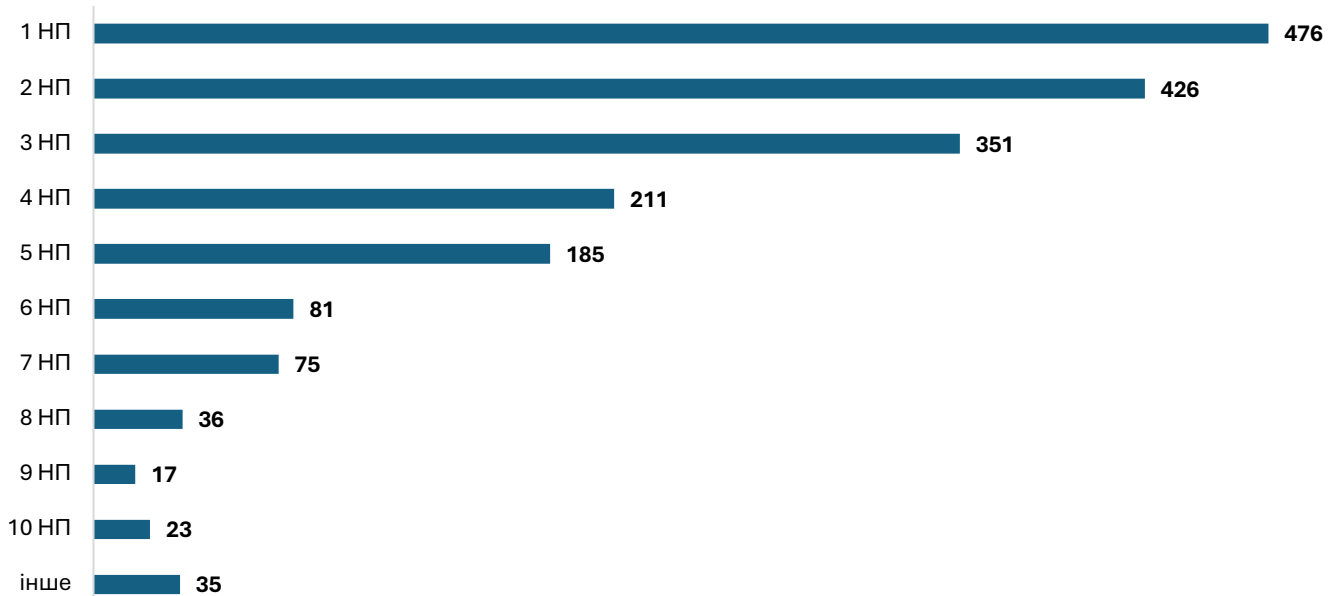


### Стаж роботи старостою

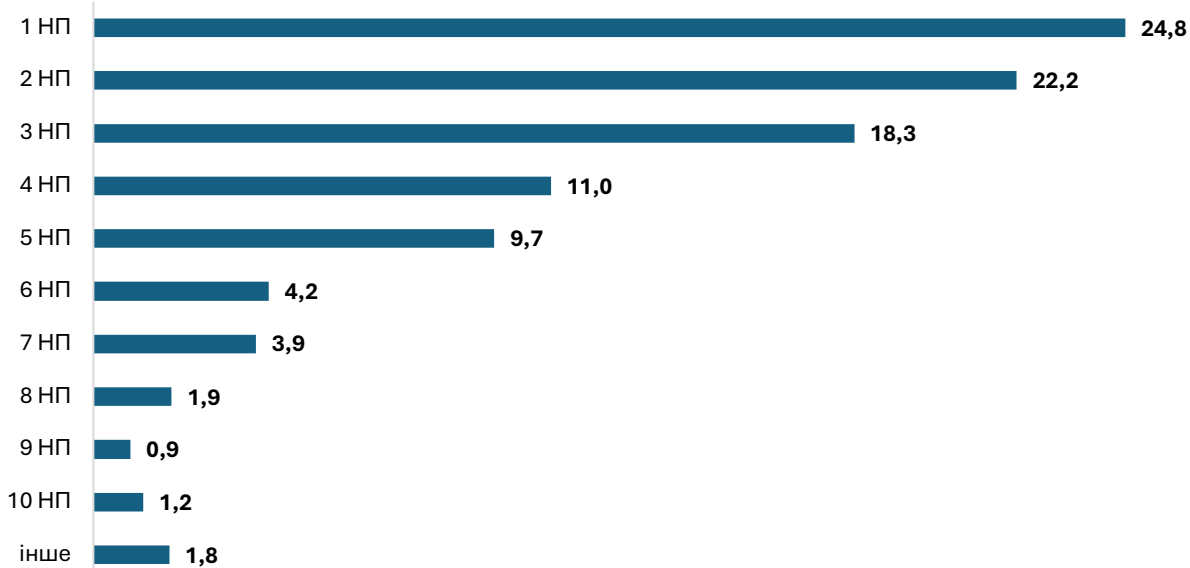


24,8% (476) опитаних старост зазначили, що до складу їх СО входить 1 населений пункт. Але здебільшого СО складаються з населених пунктів у кількості від 1 до 8 (таких загалом близько 92%), проте є СО, до складу яких входить понад 10 населених пунктів.

### Населених пунктів у складі СО (кількість)

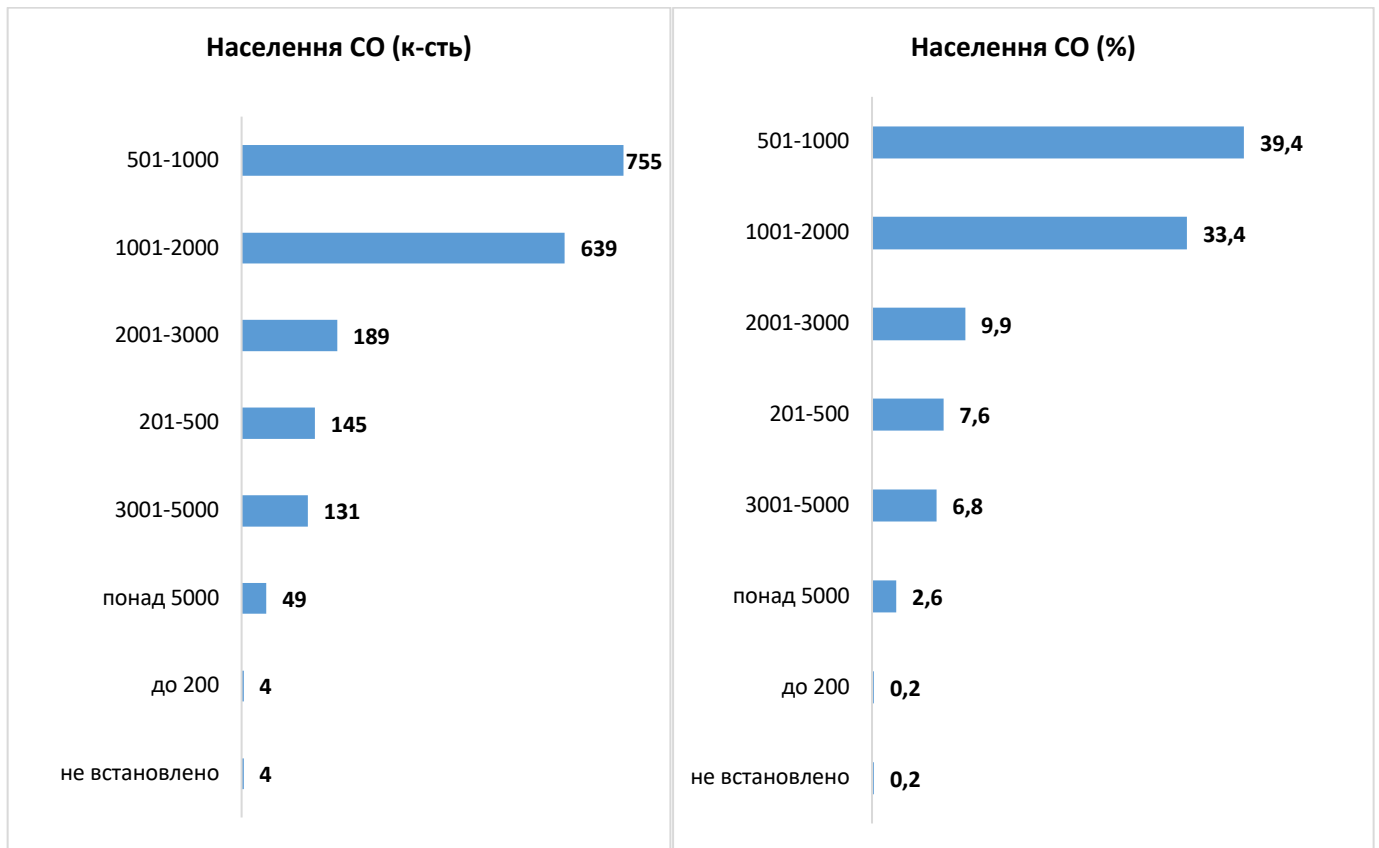


### Населених пунктів у складі СО (%)



39,4% (755) СО мають кількість населення 501-1000 жителів. 33,4% (639) СО – 1001-2000 жителів.

Є аномалії: 0,2% (4) – жителів менше за 200 осіб, від 201 до 500 жителів є у 7,6% (145) СО. Є СО із кількістю жителів понад 5000 – 2,6% (49) та з кількістю жителів 3001-5000 – таких 6,8% (131).



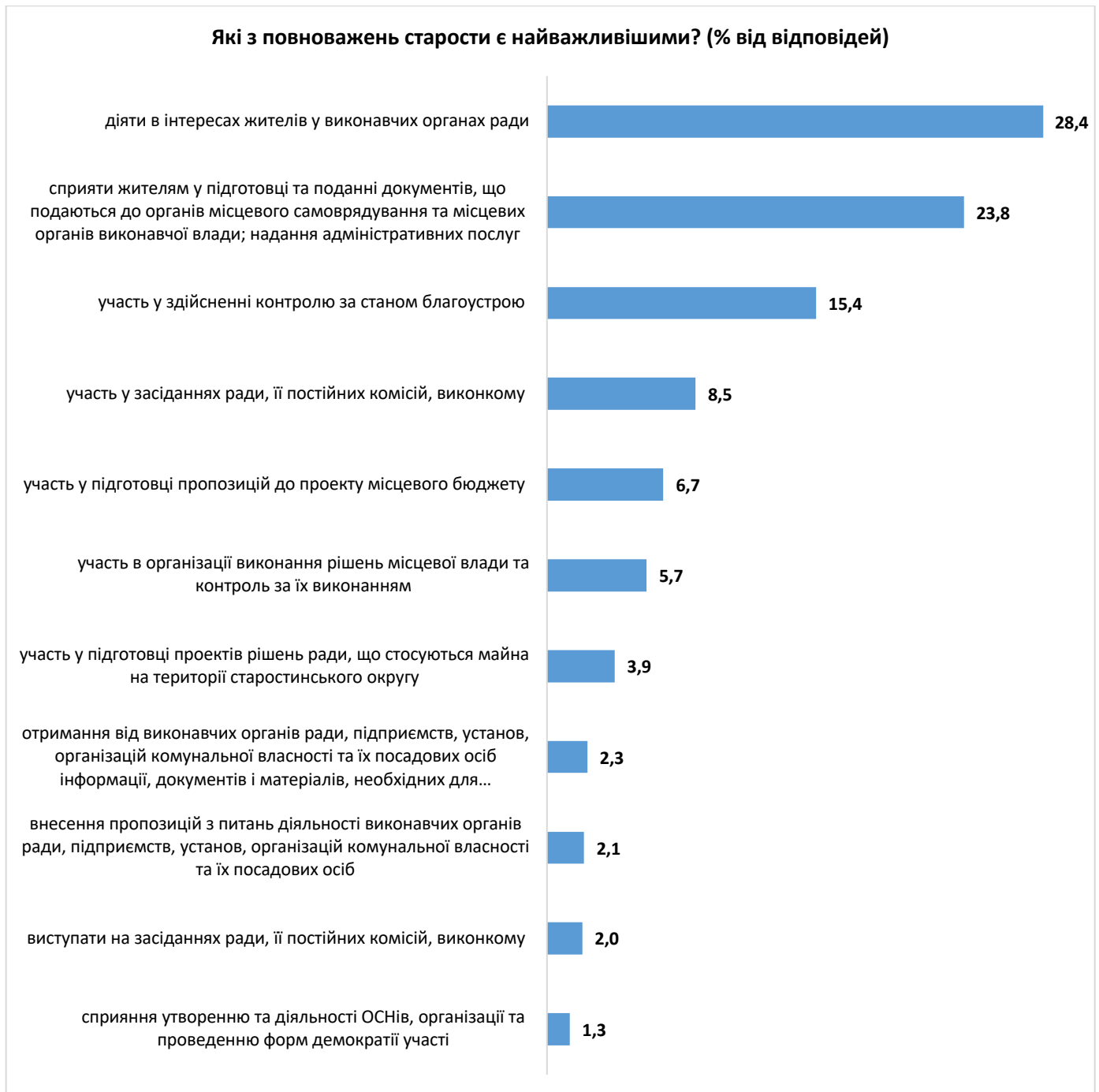
Аналіз анкет опитаних щодо повноважень старост продемонстрував наступні результати.

28,4 % (1799) респондентів найважливішим повноваженням старост вважають можливість діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради. Трохи менше – 23,8 % (1511) – сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг.

Далі за рейтингом:

- участь у здійсненні контролю за станом благоустрою – 15,4% (975 згадувань);
- участь у засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому – 8,5% (538 згадувань);
- участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету – 6,7% (422 згадування);
- участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням – 5,7% (361 згадування);
- участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу – 3,9% (245 згадувань);
- отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень – 2,3% (146 згадувань);
- внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб – 2,1% (134 згадування);
- можливість виступати на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому – 2,0% (128 згадувань);

- сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі – 1,3% (82 згадування).



На питання, які з повноважень старост є найбільш складними для реалізації, найбільш згадуваним стала участь у здійсненні контролю за станом благоустрою (21,2% від усіх відповідей, тобто 730 згадувань).

Далі в порядку зменшення: участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету – 13,4% (463 згадування); сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню

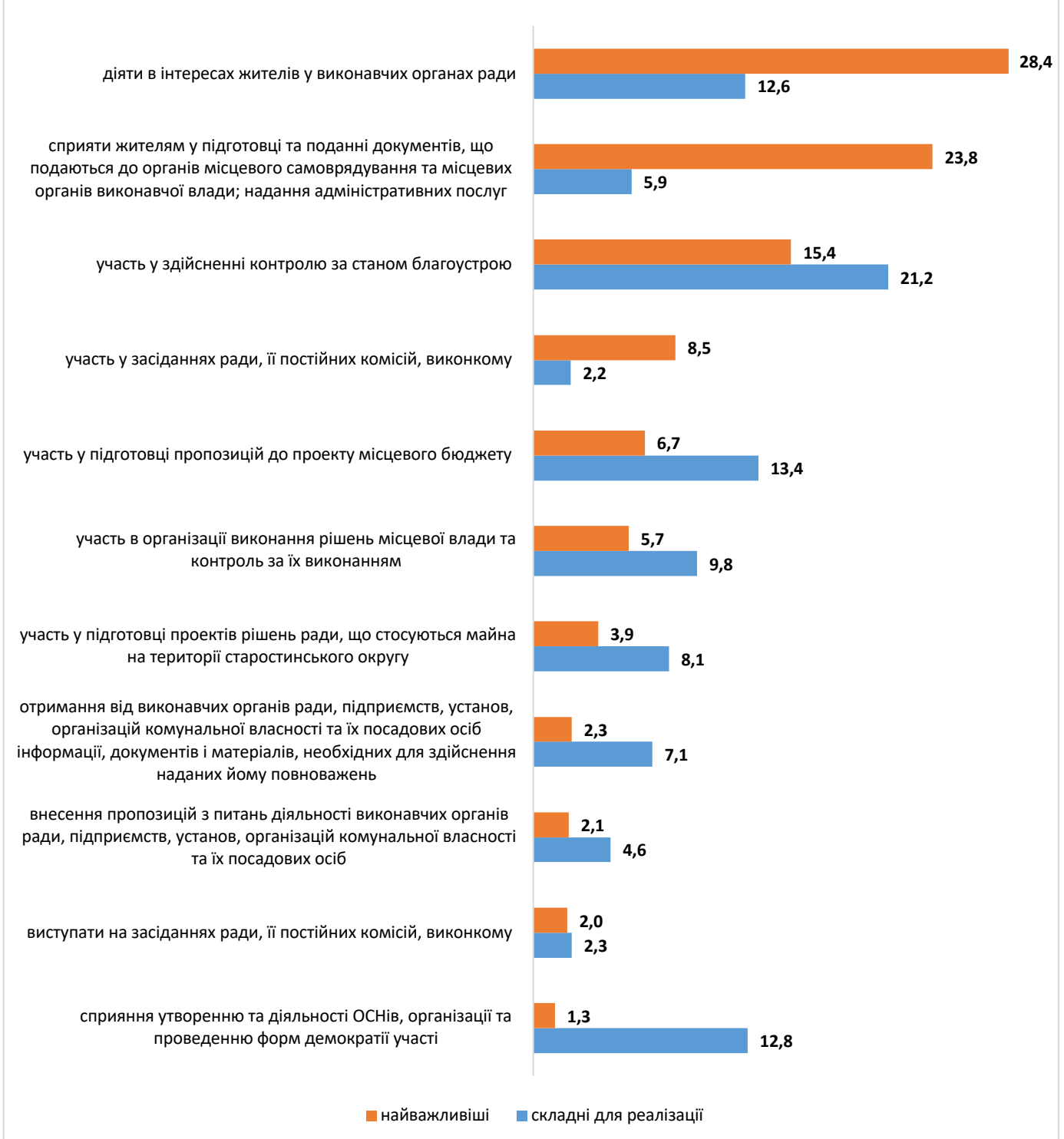
форм демократії участі 12,8% (441 згадування); діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради – 12,6% (436 згадувань); участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням – 9,8% (337 згадувань); участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу – 8,1% (279 згадувань); отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень – 7,1% (245 згадувань); сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг – 5,9% (202 згадування); внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб – 4,6% (159 згадувань); виступати на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому – 2,3% (79 згадувань); участь у засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому – 2,2% (77 згадувань).



Співвідношення визначених респондентами повноважень такими, що є найважливішими і такими, що визначено як найскладніші є наступним.



### Найважливіші та найскладніші повноваження старост (% від відповідей)



Найбільш складними для реалізації старости визначили повноваження в сфері ведення військового обліку – 34,4% (919 згадувань), складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень – 21,2% (774 згадування).

У меншій мірі вважають складними вчинення нотаріальних дій – 6,7% (178) згадувань. В однаковій мірі у 3,7% (99) згадуваннях найбільш складними названо повноваження щодо здійснення державної реєстрації актів цивільного стану та здійснення окремих завдань адміністратора, надання адміністративних послуг. 1,4% (37) згадувань стосуються здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання.

Але 774 особи на це питання дали відповідь: «важко відповісти».



87,0 % (1667) опитаних стверджують, що у них немає жодних проблем взаємодії з жителями, представниками ОМС.

Натомість 7,2% (138) осіб визнають, що є проблеми взаємодії із жителями старостинського округу; 5,8% (111) – із депутатами місцевої ради; 1,8% (34) – із головою громади; 0,8% (16) – із членами виконкому.



На питання, які посадові особи повинні бути задіяні до роботи в межах старостинського округу (окрім старости) найчастіше згадуваними стали діловод (36,9%, тобто 1329 згадувань), землевпорядник (34,3%, тобто 1236 згадувань), адміністратор (20%, тобто 724 згадування). Проте 107 осіб вважають, що староста має самостійно працювати в старостинському окрузі.

Також респондентами називались такі спеціалісти: військовий обліковець, фахівець із соціальної роботи, працівник із благоустрою, працівник ЦНАПу, помічник чи заступник старости, офіцер громади, бухгалтер, касир, техпрацівники (опалювач, прибиральник, кур'єр, «підсобні працівники»), навіть «депутат» та «начальники відповідних відділів (соцслужби освіти та культури)» тощо.

Деякі респонденти зазначали, що староста «має самостійно працювати в старостинському окрузі та виконувати всі функції вищезазначених посадових осіб але при великій кількості населення це фізично не можливо», а також зауважували, що варто визначити особу, яка буде мати право заміщати старосту на час його тимчасової відсутності.



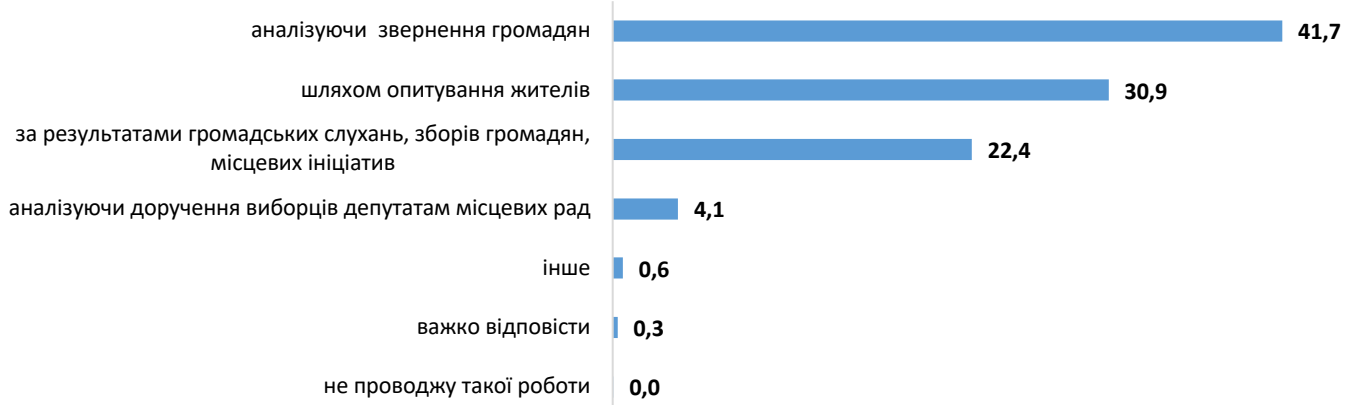
Одним із питань анкети було «у який спосіб Ви, як староста, здійснюєте визначення потреб та інтересів жителів старостинського округу?».

Відповідаючи на це питання, найбільша кількість респондентів назвали аналіз звернень громадян (41,7%, тобто 1700 згадувань). Майже третина – опитування жителів (30,9%, тобто 1259 згадувань). Низка старост вказали, що визначають потреби та інтереси жителів за результатами громадських слухань, зборів громадян, місцевих ініціатив (22,4%, тобто 912 згадувань). Були і такі, що посилались на аналіз доручень виборців депутатам місцевих рад (4,1%, тобто 166 згадувань).

Окремі старости зазначали, що досягають цієї мети завдяки спілкуванню у соцмережах та месенджерах, ведучи прийом громадян, шляхом власних спостережень, завдяки «скриньці пропозицій» та прямим комунікаціям тощо.

2 особи визнали, що таку роботу не проводять. І 12 осіб зазначили, що їм «важко відповісти».

### У який спосіб Ви, як староста, здійснюєте визначення потреб та інтересів жителів СО (% від відповідей)

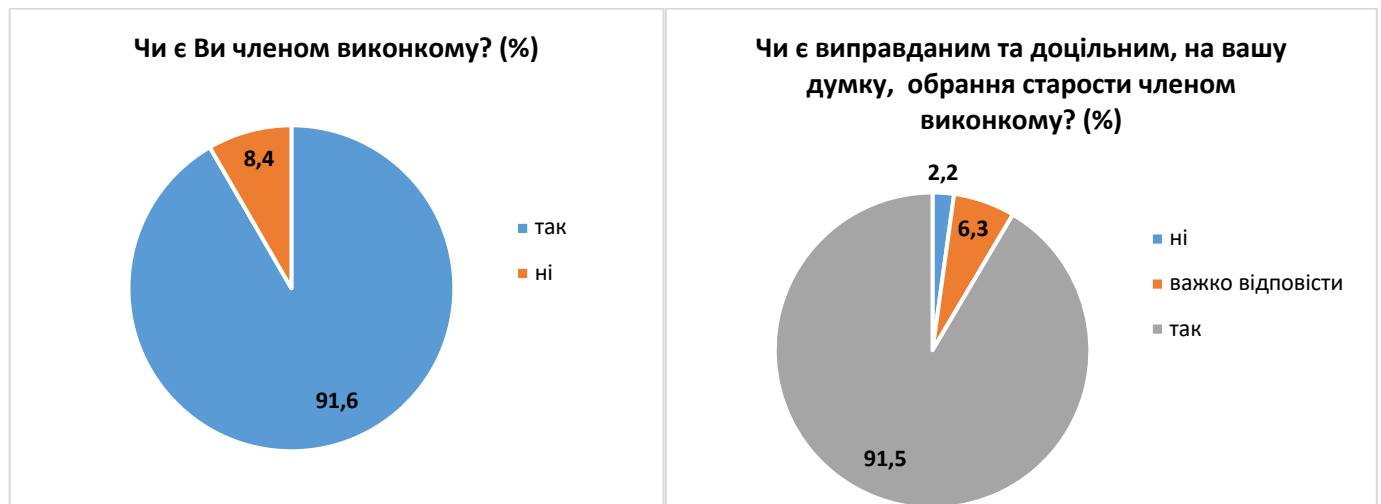


На питання «як Ви дієте в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах відповідної місцевої ради?» 23,6 % (1293) респондентів обрали варіант відповіді, який передбачав виступи на засіданнях виконкому з питань інтересів жителів. У 23,1% (1264) анкет було обрано сприяння в оформленні та поданні документів жителів до виконкому. У 18,8% (1030) випадках – лобювання інтересів жителів у якості члена виконкому. Діють в інтересах жителів через письмові звернення із вимогою прийняти рішення із питання інтересів жителів 18,2% (996) опитаних старост. У меншій мірі згадувались респондентами письмові пропозиції до виконкому (9,1%, тобто 500 згадувань), контроль за виконанням рішень місцевої ради (6,6%, тобто 360 згадувань). На жаль, 23 особи не змогли відповісти на це питання.

### Як Ви дієте в інтересах жителів відповідного СО у виконавчих органах відповідної МР? (% від відповідей)



91,6% (1756) старост вказали, що є членами виконкому. При цьому 91,5% респондентів переконані, що обрання старости членом виконкому є виправданим та доцільним.



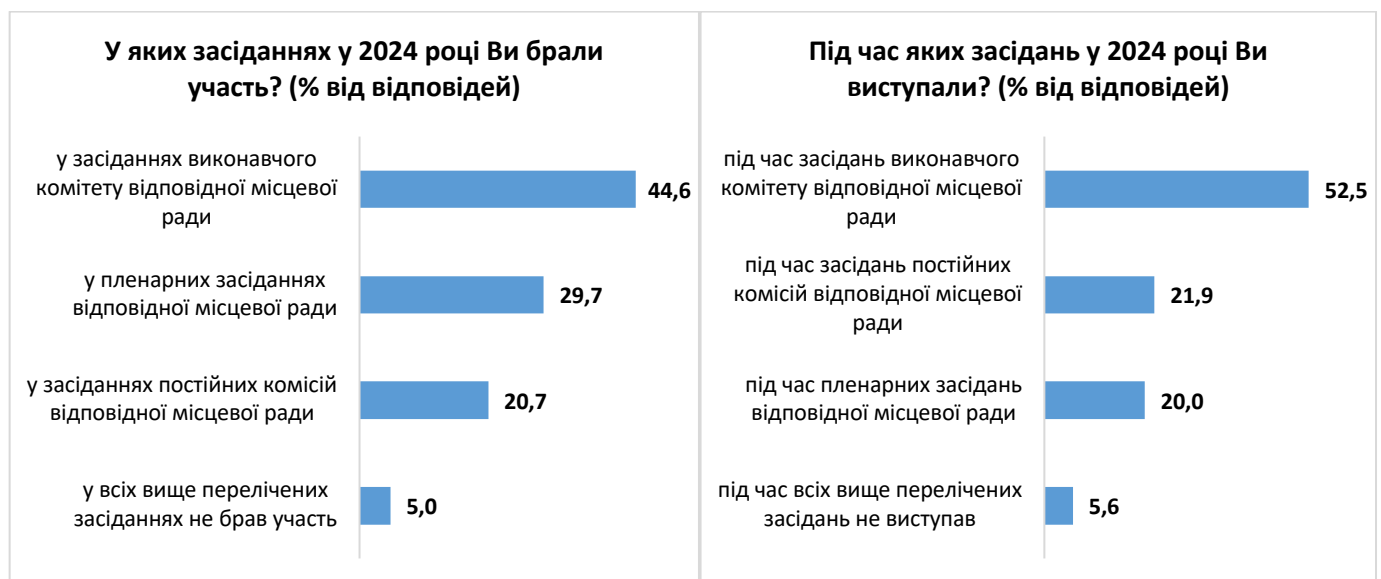
Найчастіше згадуваними засіданнями, у яких брали участь старости у 2024 році були засідання виконавчого комітету відповідної місцевої ради – 44,6% (1630) від відповідей на це питання.

Значно менше згадувань про участь у пленарних засіданнях відповідної місцевої ради (28,7%, тобто 1087 згадувань) та у засіданнях постійних комісій відповідної місцевої ради (20,7%, тобто 759 згадувань).

182 особи визнали, що в жодному із засідань участь не брали.

При цьому найчастіше старости виступали саме на засіданнях виконавчого комітету відповідної місцевої ради (52,5%, тобто 1571 згадування), у меншій кількості – під час засідань постійних комісій відповідної місцевої ради (21,9%, тобто 654 згадування) та під час пленарних засідань відповідної місцевої ради (20%, тобто 597 згадувань).

169 осіб визнали, що під час всіх вище перелічених засідань не виступали.



67% (1284) учасників опитування зазначили, що брали участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу.

99,5% (1906) респондентів зазначили, що сприяють жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів.



46,3 % (887) опитаних відповіли, що надають адміністративні послуги і це передбачено положенням про старосту. Ще 18,5% (354) особи зазначили, що надають такі послуги за рішенням місцевої ради, за рішенням виконкому – 9,9% (190) респондентів, за розпорядженням голови – 8% (152 особи), за розпорядженням начальника ВАНП – 0,4% (7 осіб).

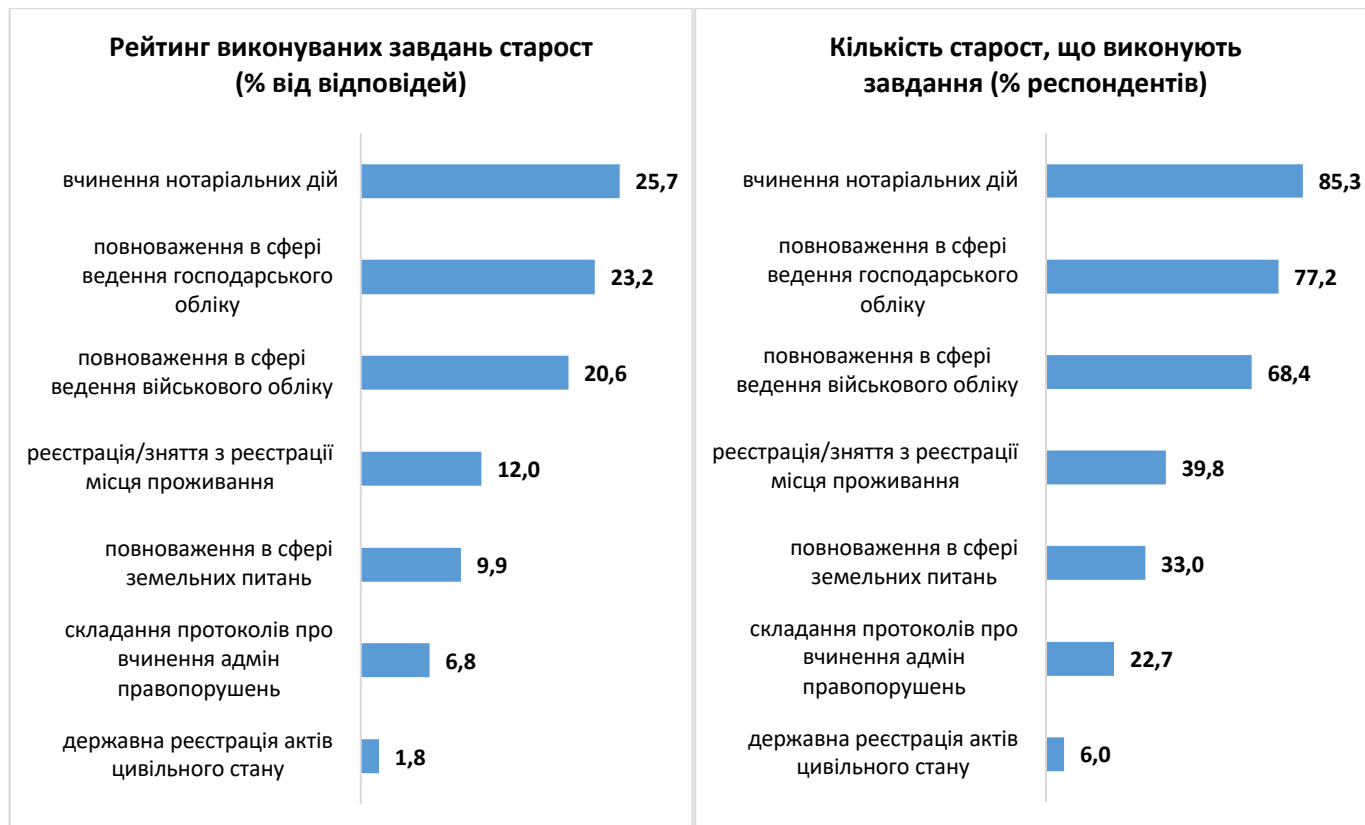
Не надають адміністративні послуги 17% (326) опитаних осіб.



Окремі завдання адміністратора покладено на старосту положенням про старосту – про це вказали 35,1% (673) старост, рішенням місцевої ради – 15,6% (298) старост, розпорядженням голови – 8,5% (163) старост. У 8,03% (154) анкет було зазначено, що старости виконують завдання адміністратора на підставі рішення виконкому та у 0,2% (5) випадках – що за розпорядженням начальника ВАНП. Проте 32,5% (623) опитаних старост не виконують завдання адміністратора.



Відповідаючи на питання, які завдання здійснює староста, найчастіше було згадано вчинення нотаріальних дій (1635 згадувань). Далі за рейтингом: повноваження в сфері ведення господарського обліку (1479); ведення військового обліку (1311); реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання (762); у сфері земельних питань (632); складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень (434); державна реєстрація актів цивільного стану (115).



65,4% (1254) респондентів зазначили, що у їхньому старостинському окрузі запроваджена електронна система документообігу.



Одне із питань анкети стосувалось наявності доступу старост до державних реєстрів при наданні адміністративних (публічних) послуг. Респонденти назвали наступні реєстри:

РЕЄСТР ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ (856), ПК "СОЦІАЛЬНА ГРОМАДА" (829), ЄДИНА ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ (ЄІССС) (630), СПАДКОВИЙ РЕЄСТР (128), ДЕРЖАВНИЙ РЕЄСТР АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ ГРОМАДЯН (101), ЄДИНИЙ РЕЄСТР СПЕЦІАЛЬНИХ БЛАНКІВ НОТАРІАЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ ЄДИНА ДЕРЖАВНА ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА Е-НОТАРІАТУ (89), ЄДИНИЙ РЕЄСТР ДОВІРНОСТЕЙ (65).

Але доволі суттєва частина респондентів (626) визнали, що доступу до цих реєстрів не мають.



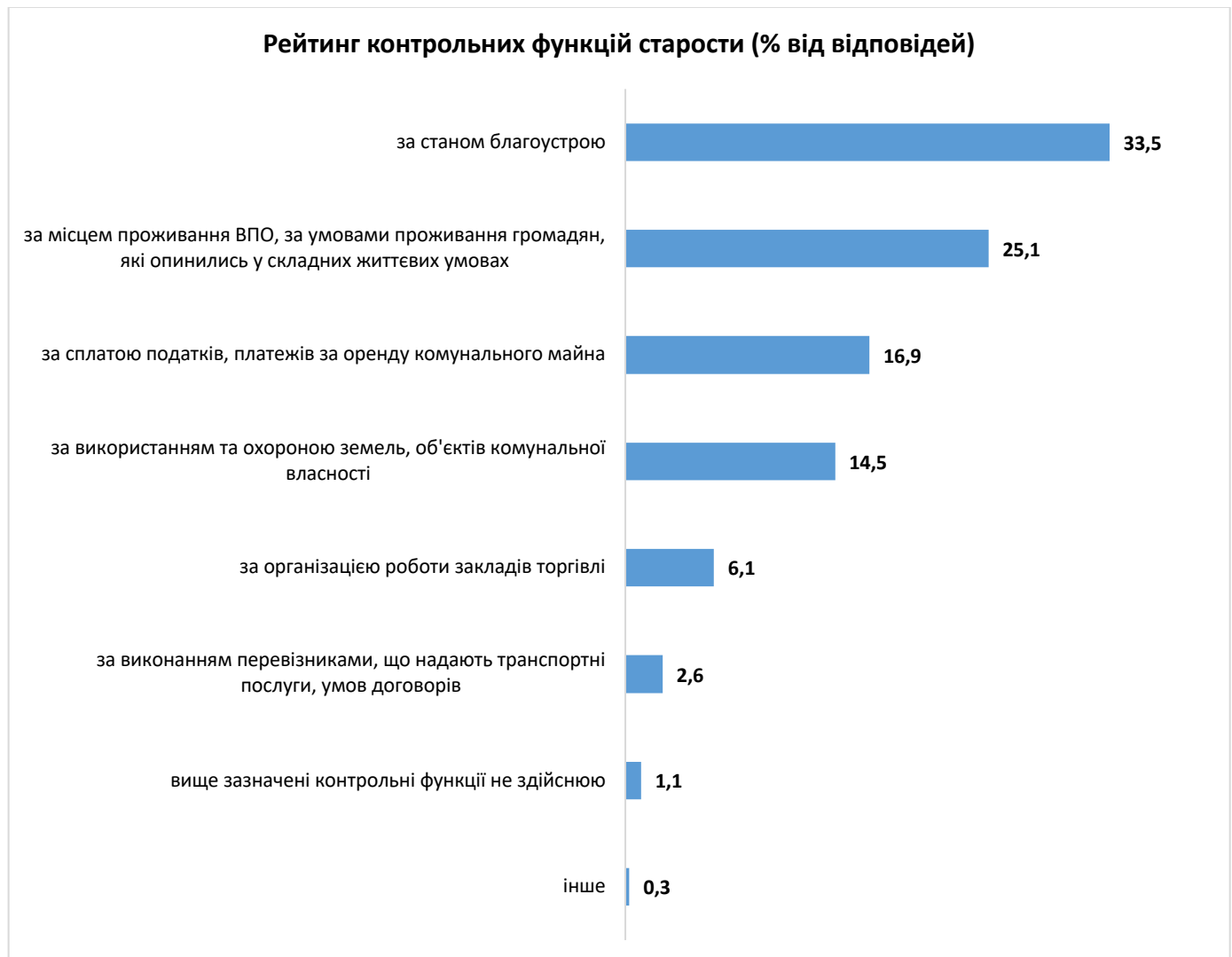


Також деякі респонденти зазначали, що користуються: системою електронної взаємодії органів виконавчої влади, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, АСКОД, НАІС, ВУЛИК РТГ тощо.

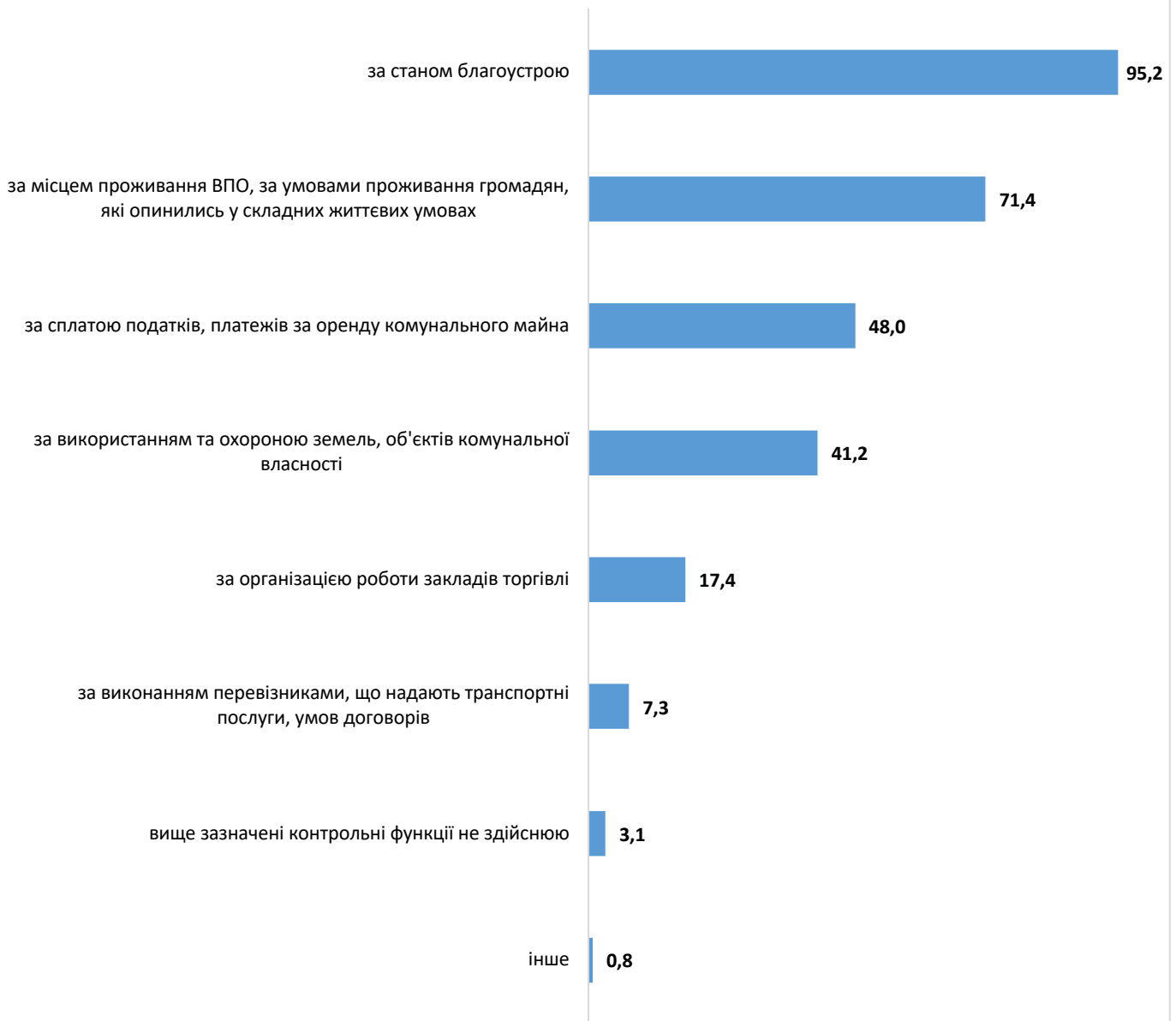
Рейтинг контрольних функцій, які здійснюють старости, очолює контроль за станом благоустрою 33,5% (1824) від усіх відповідей з цього питання. Далі в порядку зменшення називався контроль за місцем проживання ВПО, за умовами проживання громадян, які опинились у складних життєвих умовах (25,1%, тобто 1368 згадувань), за сплатою податків, платежів за оренду комунального майна (16,7%, тобто 919 згадувань), за використанням та охороною земель, об'єктів комунальної власності (14,5%, тобто 790 згадувань).

У значно меншій мірі респондентами згадувався контроль за організацією роботи закладів торгівлі (6,1%, тобто 334 згадування), за виконанням перевізниками, що надають транспортні послуги, умов договорів (2,6%, тобто 140 згадувань).

Проте 59 осіб визнали, що такі функції не виконують взагалі.



### Скільки старост наділено контрольними функціями (%)

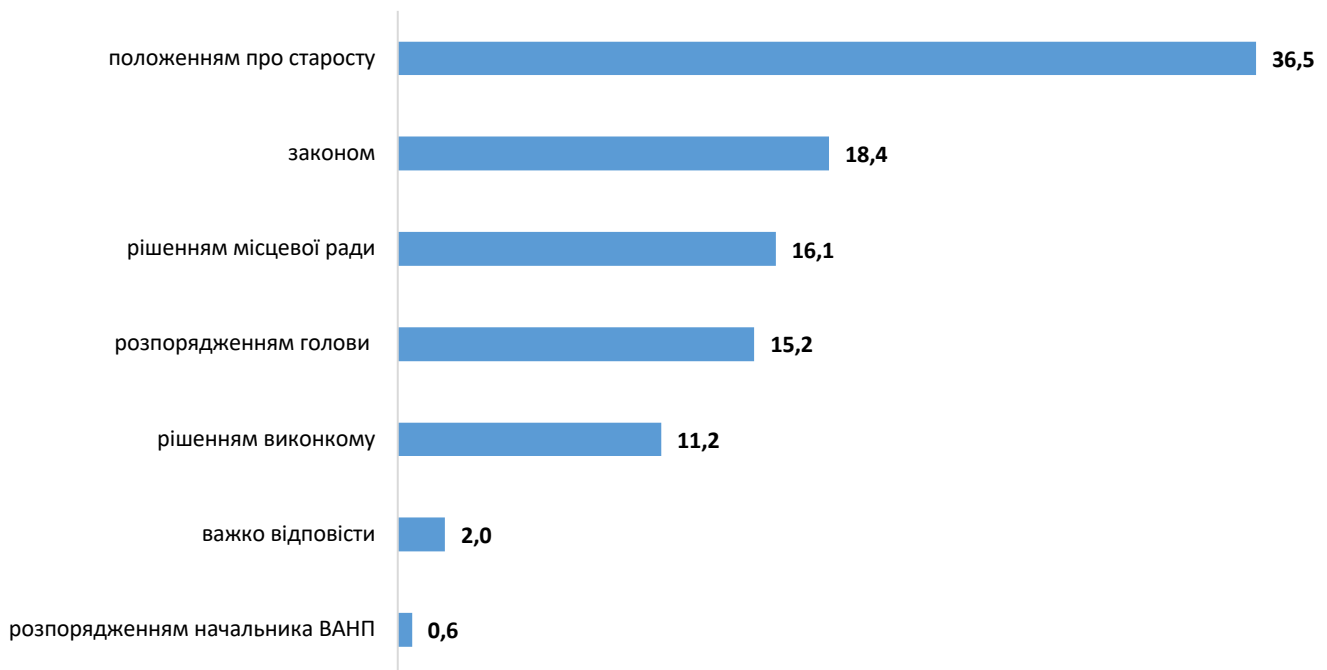


На питання «яким актом визначено Ваші контрольні функції старости» найбільш згадуваним стало положення про старосту 36,5% (1574) від усіх відповідей. Далі в порядку зменшення: законом – 18,4% (791) відповідей, рішенням місцевої ради – 16% (693) відповідей, розпорядженням голови – 15,2% (654) відповідей, рішенням виконкому – 11,2% (483) відповідей, розпорядженням начальника ВАНП – 0,6% (26) відповідей.

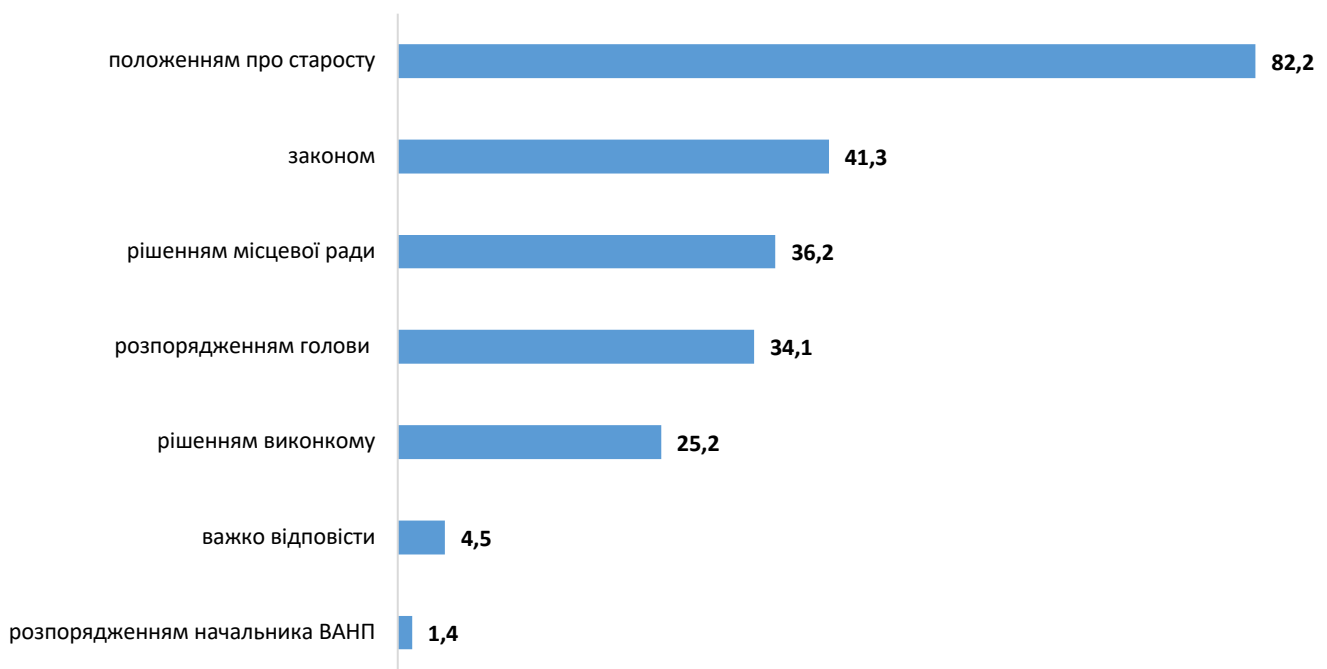
На жаль, 87 осіб не дали відповідь на це питання.

Варто зазначити, що 82,2% опитаних старост зазначили, що наділені контрольними функціями саме положенням про старост.

### Рейтинг актів, якими визначено контрольні функції старост (% від відповідей)

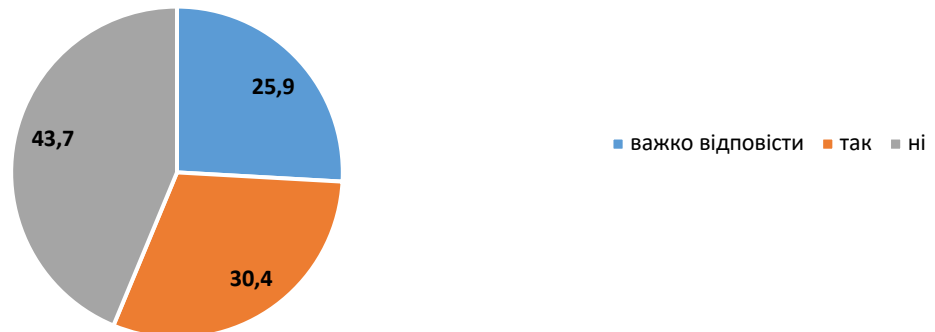


### Кількість старост, контрольні функції яких визначено відповідним актом (%)



43,7% (838) респондентів вважають ресурсне забезпечення для виконання повноважень старост недостатнім. А для 25,9% (496) це питання видалось важким для відповіді.

### Чи є достатнім ресурсне забезпечення для виконання повноважень старост? (%)

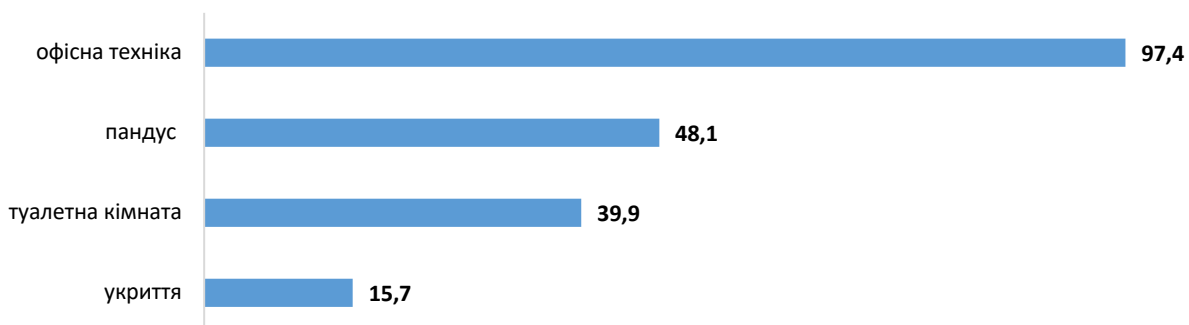


При цьому 97,4% (1867) респондентів зазначили, що в адміністративній будівлі, де знаходиться робоче місце старости, є офісна техніка.

48,1% (922) вказали, що така адміністративна будівля обладнана пандусом.

Про наявність туалетної кімнати заявили 39,9% (764) респондентів. І про облаштування укриття – 15,7% (301) респондентів.

### Чи є в адміністративній будівлі, де знаходиться Ваше робоче місце... (%)



У відповідях на питання: «які форми контролю за виконанням повноважень та оцінки якості роботи старост використовуються у Вашій територіальній громаді» домінували згадування щодо звітування на громадських слуханнях (загальних зборах) – 25,3% (1085) від загальної кількості відповідей на питання та письмовий оприлюднений звіт старости – 23,4% (1004). Далі за рейтингом: соцмережі, де староста інформує про свою діяльність – 22,2% (951), депутатський контроль за роботою старост – 12,7% (543), опитування жителів – 8,8 (379).

У меншій мірі зазначалось про використання скриньки відгуків та пропозицій – 3% (129) згадувань та створення громадської ради для контролю, у т.ч. за роботою старост – 0,7% (30) згадувань.

Однак 43 респонденти визнали, що такого контролю немає, а 24 особи упевнені, що він взагалі не потрібен.

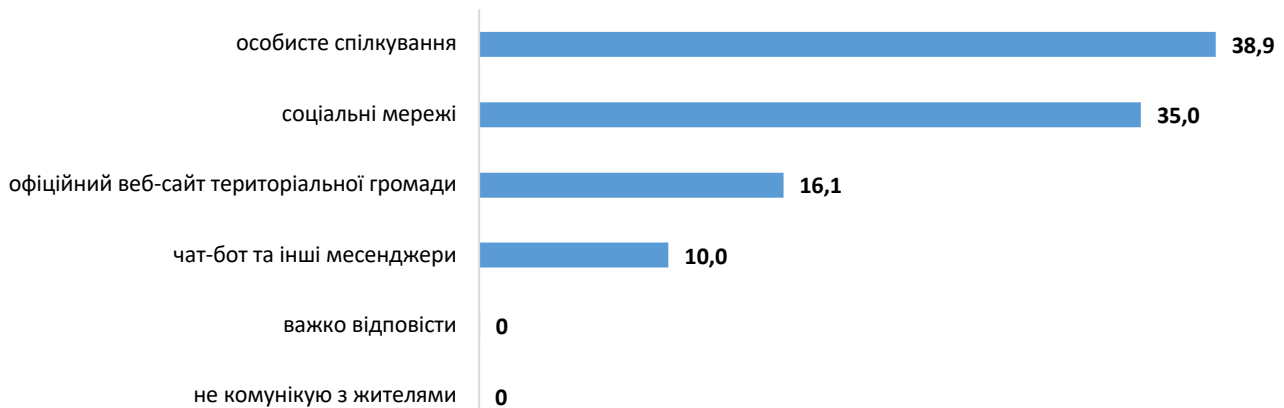
### Які форми контролю за виконанням повноважень та оцінки якості роботи старост використовуються у Вашій ТГ? (% від відповідей)



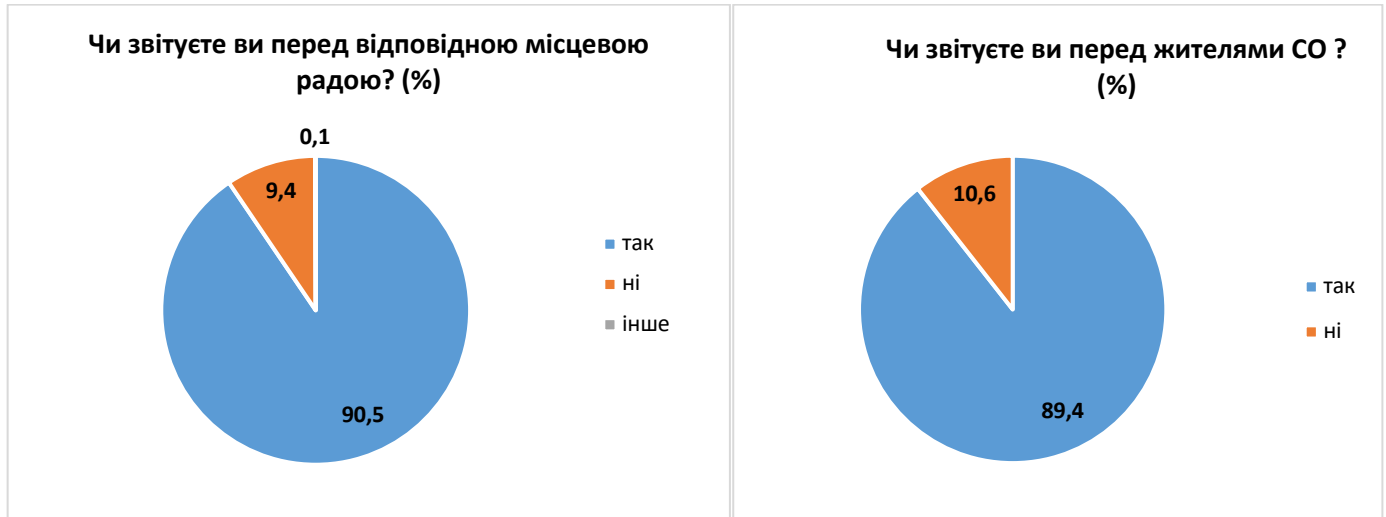
Як інструменти комунікацій з жителями старостинського округу найчастіше старости використовують особисте спілкування – 38,9% (1804) згадувань та соціальні мережі – 35% (1621) згадувань.

У меншій мірі застосовуються офіційний веб-сайт територіальної громади – 16% (745) згадувань, а також чат-бот та інші месенджери 10% (464) згадувань.

### Які інструменти комунікацій з жителями СО Ви використовуєте? (% від відповідей)

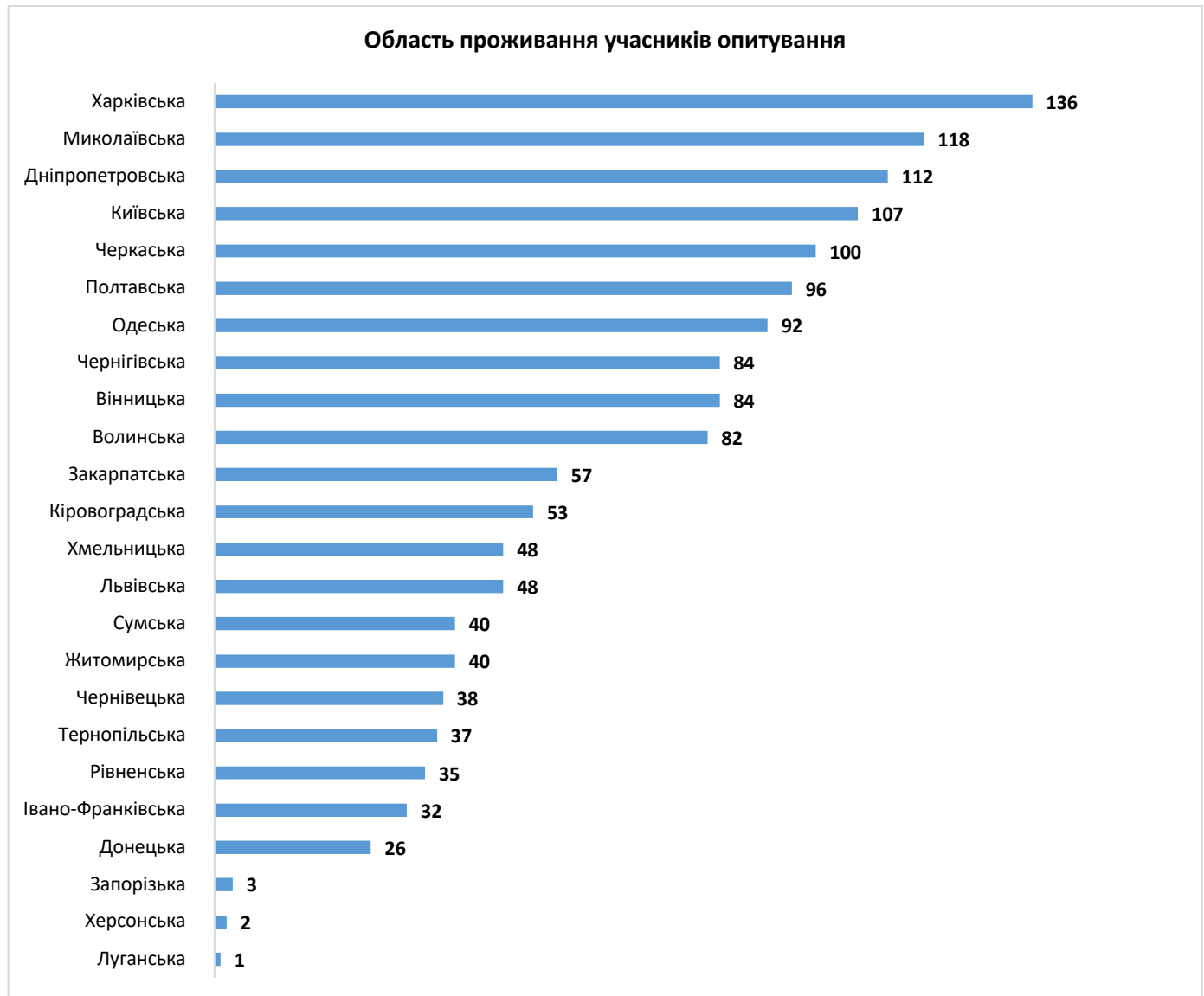


90,5% (1734) учасників опитування стверджують, що звітують перед відповідною місцевою радою. І 89,4% (1713) старост зазначають, що звітують перед жителями відповідного старостинського округу:



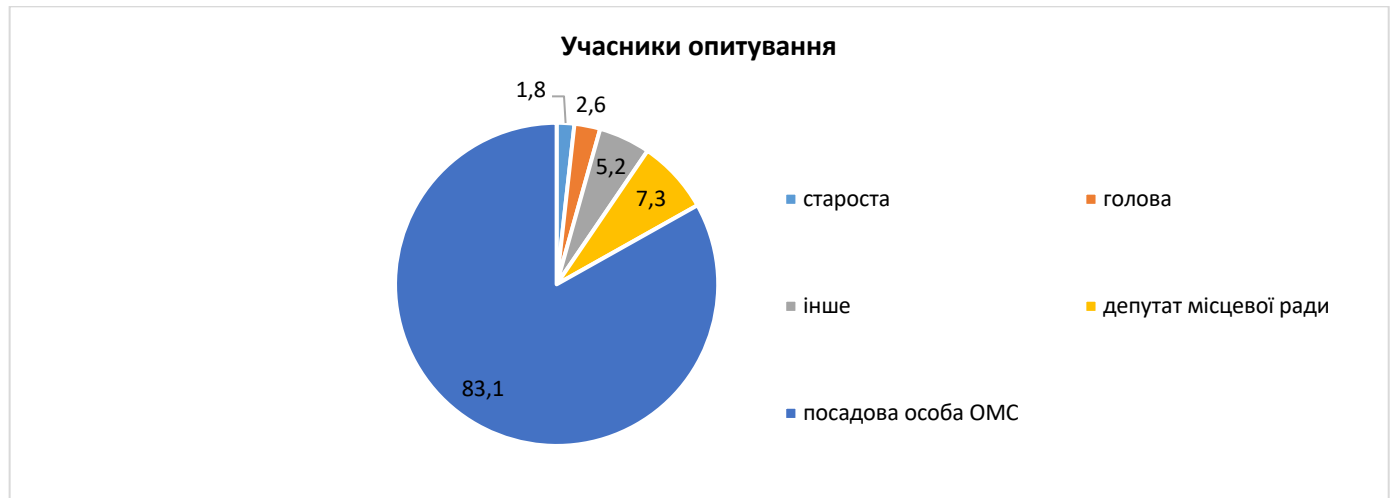
### III. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У цьому опитуванні взяла участь 1471 особа. Учасники цієї групи опитування представляють всі області України. Найбільше респондентів взяло участь із Харківської (136), Миколаївської (118), Дніпропетровської (112) областей. Найменше – з Луганської (1), Херсонської (2), Запорізької (3) областей.

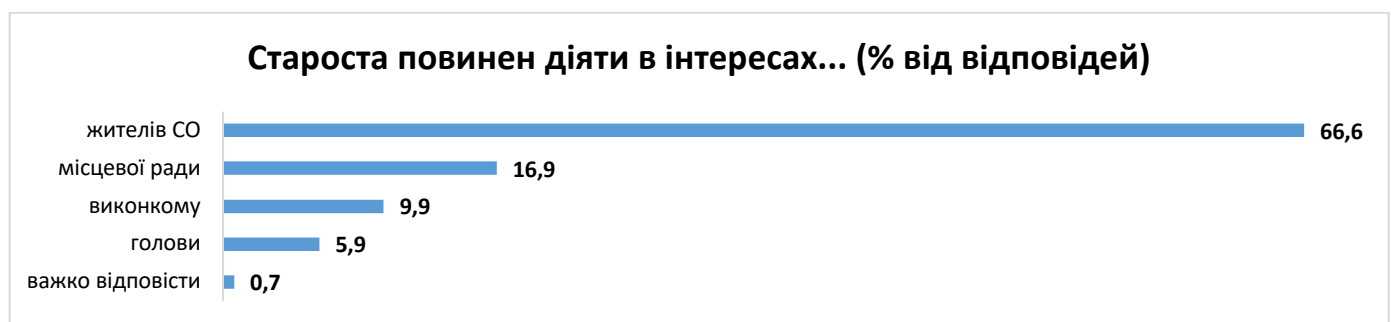


Не зважаючи на те, що анкета передбачала вивчення думки саме представників органів місцевого самоврядування, участь в анкетуванні взяли не лише вони. Загалом серед учасників: 83,1% (1223) посадових осіб ОМС, депутатів місцевих рад – 7,3% (108), сільських, селищних, міських голів – 2,6% (38), інших категорій – 5,2% (76). Цю анкету також заповнили 26 старост (1,8%), їхні голоси враховано, хоча для цієї категорії було передбачено окреме анкетування.

Найбільша кількість респондентів віком 30-50 років – 58,2% (856).



На думку 66,6% (1446) респондентів цієї групи, староста повинен діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу. 16,9% (366) учасників переконані, що – в інтересах місцевої ради; 9,9% (215) – виконкому, 5,9% (129) – голови громади.



33% (775) згадувань від загальної кількості відповідей на питання про умовний статус старост отримала позиція «староста – представник громади, обраний на прямих виборах». Далі за рейтингом старосту вбачають як посадову особу ОМС (25,8%, тобто 604 згадування), члена



виконкому (25,5%, тобто 597 згадувань), заступника голови з територіальних питань (8%, тобто 188 згадувань), депутата (7,7%, тобто 181 згадування):



У 45,5 % відповідей респондентів при визначенні ролі старости у територіальній громаді староста насамперед асоціювався із роллю господарника. У значно меншій мірі – менеджера (14,9%, тобто 219 згадувань), комунікатора (11,5%, тобто 169 згадувань), людини-оркестра (9,3%, тобто 137 згадувань), адміністратора (8% 117 згадувань). І на останньому місці – виконавця (6,1%, тобто 89 згадувань):



Оцінюючи важливість повноважень старости, респонденти на перше місце поставили «діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради» – 26,6 % (1238) згадувань від загальної кількості відповідей на це питання. На другому місці за важливістю визначили сприяння жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, надання адміністративних послуг – 17,8% (829) згадувань.

Далі за рейтингом: участь у здійсненні контролю за станом благоустрою – 14,5% (676) згадувань; участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням – 8,5% (396) згадувань; участь у засіданнях постійних комісій ради, виконкому – 7,7% (360) згадувань; участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету – 7,2% (337) згадувань; участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу – 6,7% (312) згадувань.

На останніх позиціях рейтингу: отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень – 3,9% (182) згадувань; внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб – 2,9% (135) згадувань, виступати на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому – 2,9% (134) згадувань, сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі – 1,1% (51) згадувань.

Респондентам було запропоновано визначити найскладніші завдання старост. На першому місці виявилось «діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради» - 15,5 % (443) згадувань від кількості всіх відповідей на це питання. 13,2 % (377) згадувань про «участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету». Далі по 12,7 % (364/365/365) згадувань отримали: «сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі», «участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням», «участь у здійсненні контролю за станом благоустрою».

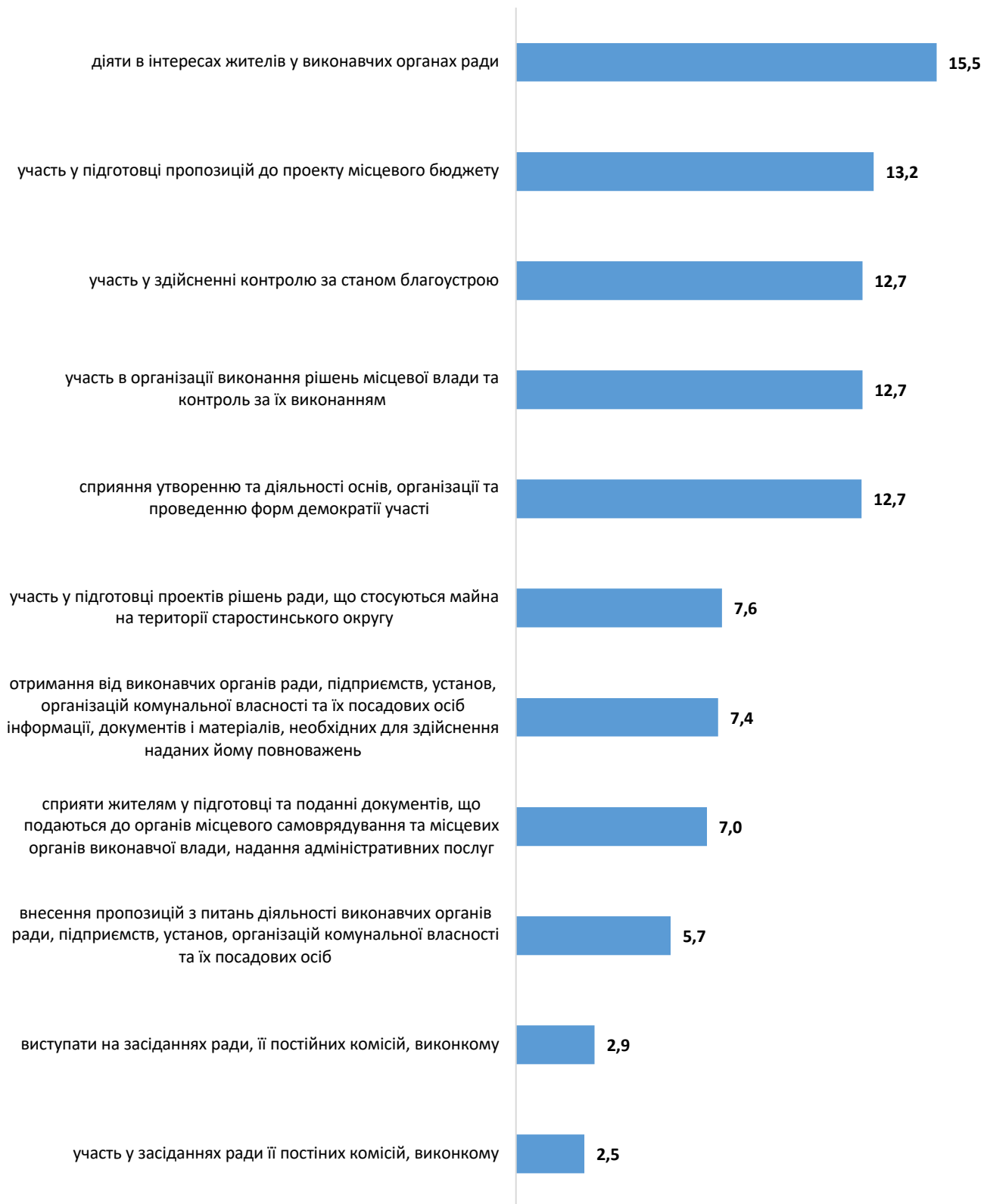
7,6% та 7,4% (217 та 213 відповідно) згадувань отримали позиції щодо участі у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу та отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень.

7% (201) згадувань стосуються сприяння жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади та надання адміністративних послуг.

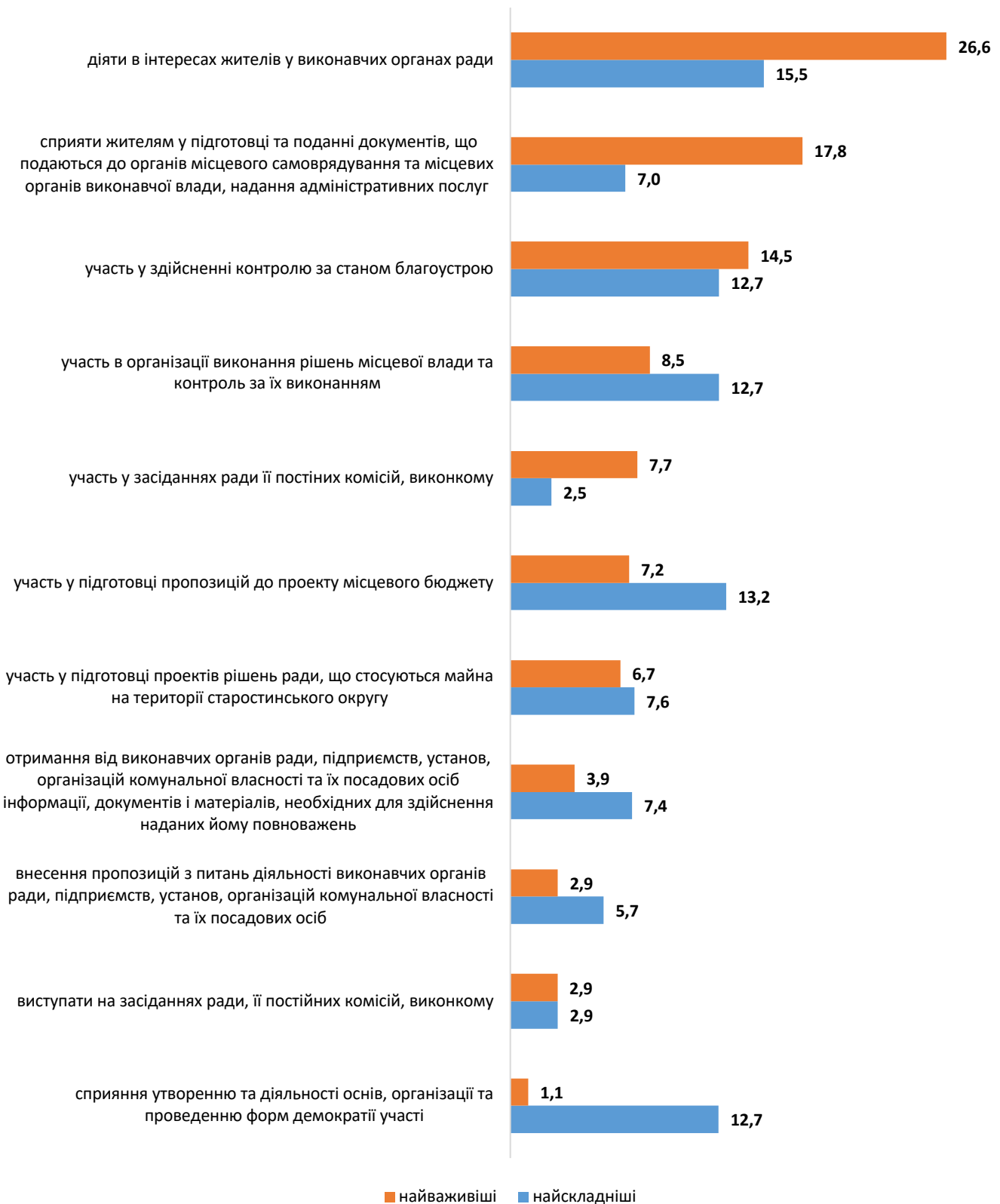
Останні позиції у рейтингу отримали завдання щодо внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб (5,7%, тобто 163 згадування), виступів на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому (2,9%, тобто 83 згадування), участі у засіданнях ради її постійних комісій, виконкому (2,5%, тобто 72 згадування).



### Повноваження старости, які є найбільш складними для реалізації



### Найважливіші та найскладніші повноваження старост (% від відповідей)



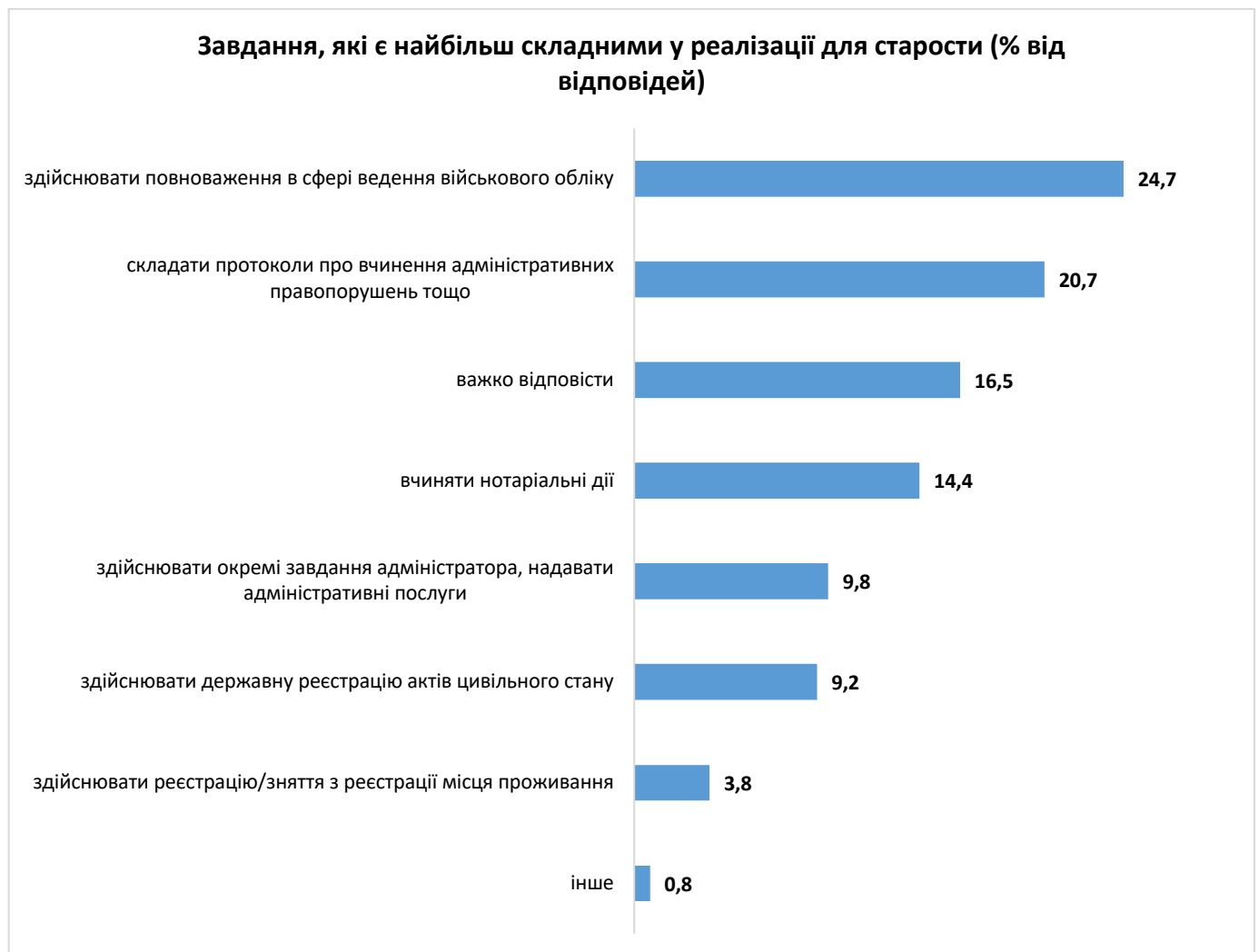
Як бачимо з останнього графіку, повноваження діяти в інтересах жителів у виконавчих органах влади займає перше місце як по важливості, так і по складності реалізації.

Разом з тим, найсуттєвіша різниця у даних за критеріями важливості (1,1%) та складності реалізації (12,7%) спостерігається щодо повноважень по сприянню утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі та визначенню цього повноваження.

У 24,7% (650) відповідей респондентів визнано здійснення повноваження в сфері ведення військового обліку найскладнішим у реалізації.

20,7% (545) разів згадано складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень складним завданням. Вчиняти нотаріальні дії названо складним завданням у 14,4% (433) відповідях.

Складними також названо повноваження щодо здійснення окремих завдань адміністратора та надання адміністративних послуг – 9,8% (258) згадувань, а також щодо здійснення державної реєстрації актів цивільного стану – 9,2% (243). Здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання має найменший показник складності – 3,8% (100) згадувань.



На питання, чи є проблеми взаємодії старости з головою, депутатами, жителями, представниками ОМС, переважна більшість респондентів заперечили такі факти (60,4%, тобто 888 опитаних). Не зорієнтувались у відповіді 24,7% (364) учасників.

Однак 11,8% (174) опитаних визнали, що в їхній територіальній громаді існують проблеми взаємодії між старостою і жителями старостинського округу. А 6% (88) зазначили про відсутність взаємодії між старостою і депутатами місцевої ради; 3,7% (54) – між старостою і головою, 1,8% (27) – між старостою і членами виконкому.

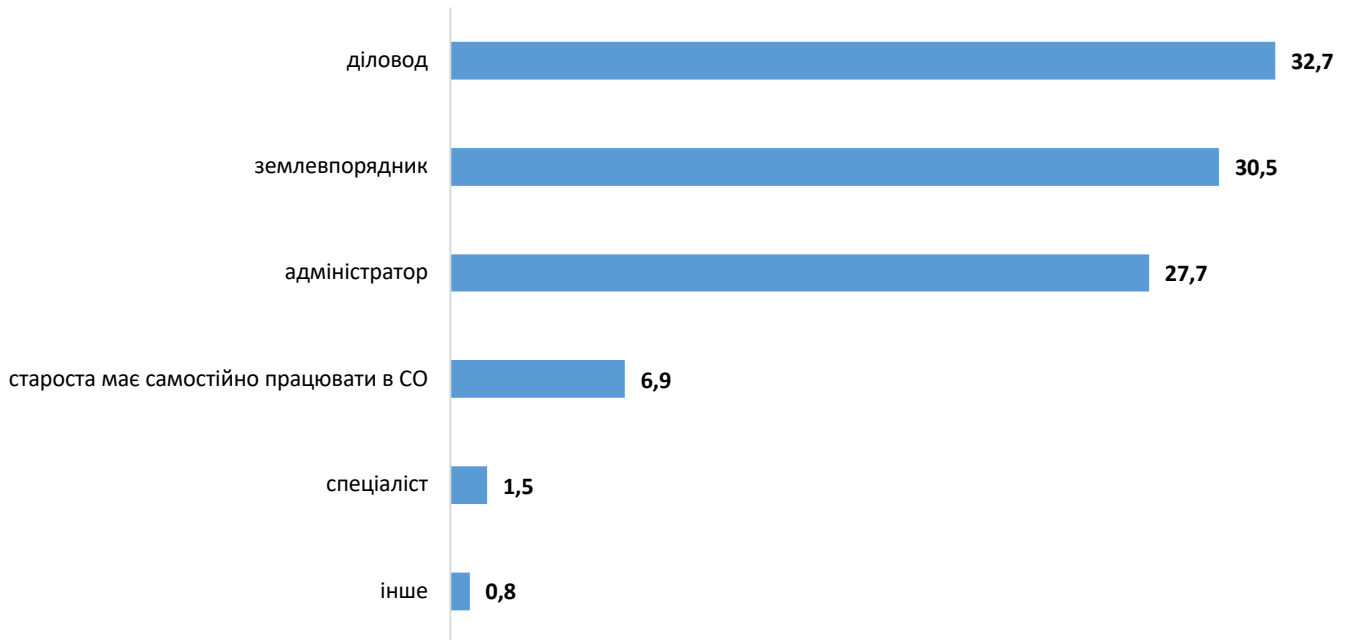


32,7% (941) від усіх відповідей на питання, які посадові особи повинні бути задіяні для роботи в старостинському окрузі, було названо діловода. 30,5% (877) згадувань про землевпорядника, 27,7% (797) – про адміністратора, 1,5% (42) – про спеціаліста (подекуди називали спеціаліста з благоустрою, військового обліку, соціальної роботи).

Однак у 6,9% (199) відповідях зазначено, що староста має самостійно працювати в старостинському окрузі.

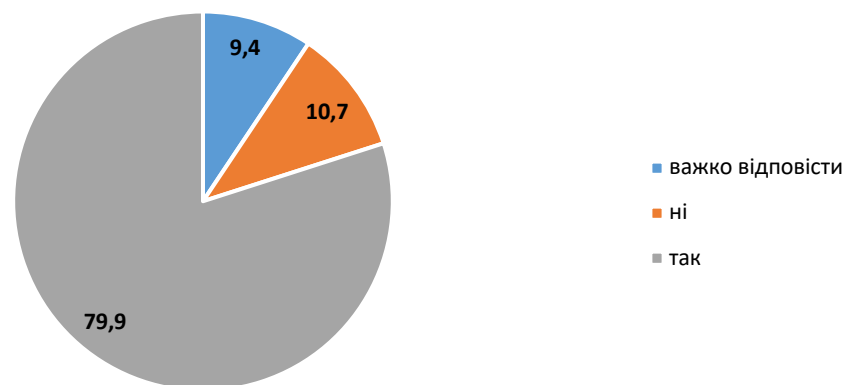
Окремі респонденти висловили думку, що має бути індивідуальний підхід до формування штатного розпису, залежно від особливостей старостинського округу. Мали місце поодинокі відповіді щодо необхідності залучення до роботи у СО інспектора з контролю за використанням та охороною земель, касира, «особи, яка вчиняла б нотаріальні та реєстраційні дії», юриста.

**Які, на вашу думку, посадові особи повинні бути задіяні до роботи в межах СО? (% від відповідей)**



79,9% (1176) респондентів визнали, що є виправданим та доцільним обрання старости членом виконкому, хоча 10,6% (157) заперечують таку доцільність.

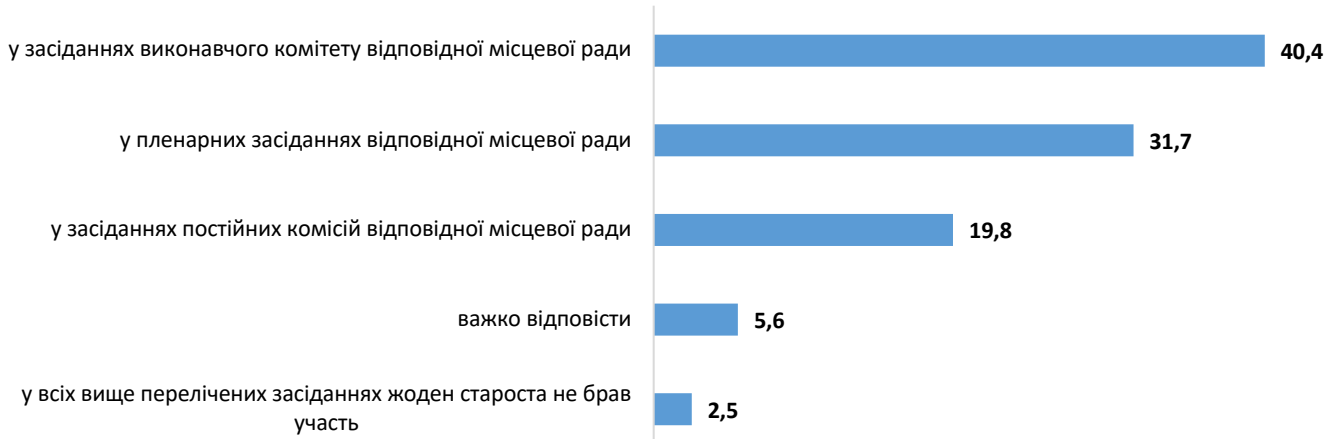
**Чи є виправданим та доцільним обрання старости членом виконкому ? (%)**



У 40,4% (1173) анкетах зазначено, що у 2024 році староста брав участь у засіданнях виконавчого комітету відповідної місцевої ради. 31,7% (921) опитаних відповіли, що староста брав участь у пленарних засіданнях відповідної місцевої ради. 19,8% (575) респондентів вказали, що староста приймав участь у засіданнях постійних комісій відповідної місцевої ради.

Однак 73 учасники визнали, що у всіх вище перелічених засіданнях жоден староста участі не брав.

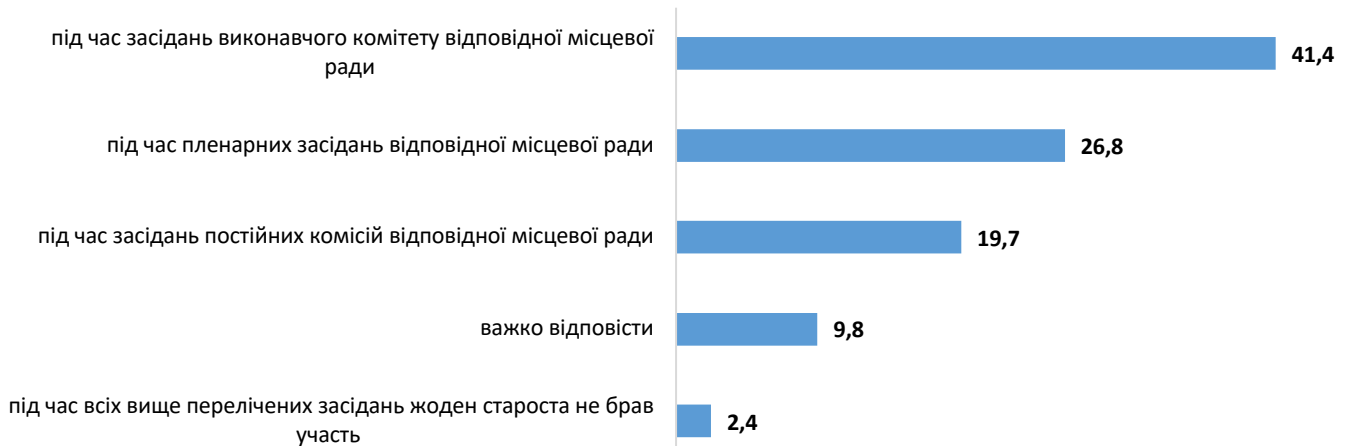
**У яких засіданнях у 2024 році брали участь старости (староста) вашої ТГ?  
(% від відповідей)**



Відповідаючи на питання, під час яких засідань у 2024 році виступав староста, 41,4% (1043) згадувань саме про засідання виконавчого комітету відповідної місцевої ради. На другому місці згадування про пленарні засідання відповідної місцевої ради – 26,8% (676), далі – про засідання постійних комісій відповідної місцевої ради – 19,7% (496).

Однак 61 особа визнала, що у всіх вище перелічених засіданнях жоден староста не брав участь.

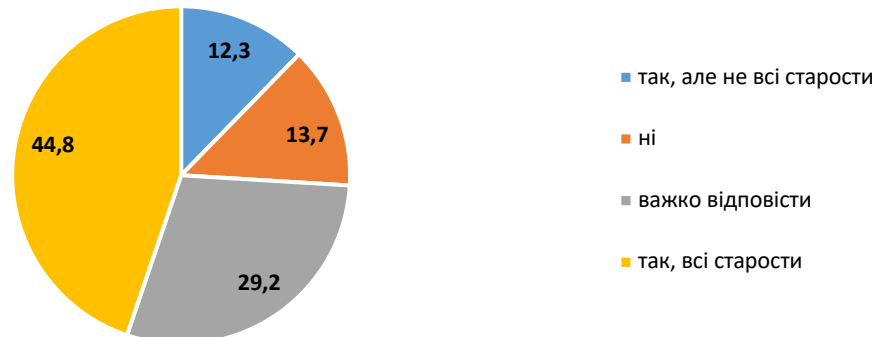
**Під час яких засідань у 2024 році виступали старости (старост) вашої ТГ? (% від відповідей)**



44,8% (659) респондентів підтвердили, що всі старости брали участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу. 29,2% (430) не знали відповіді на питання. 13,7% (201) особа стверджувала, що старости не брали у цьому участь. І 12,3% (181) респондент зазначив, що в такій роботі приймали участь не всі старости.

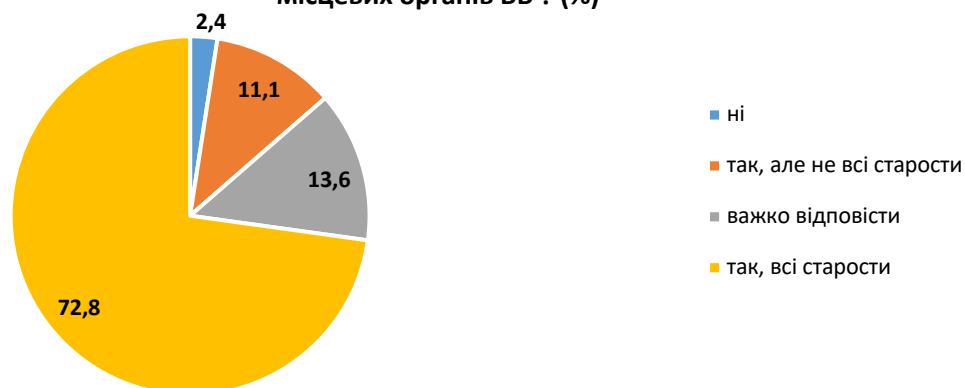


**Чи брали участь старости у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного СО ? (%)**



72,8% (1071) респондентів зазначили, що старости сприяють жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. Заперечили цей факт 2,4% (36) учасників опитування. Про те, що не всі старости у їхній територіальній громаді здійснюють такі повноваження, зазначили 11,1% (164) особи. Не знали відповідь на питання 13,6% (200) респондентів.

**Чи сприяють старости жителям у підготовці та поданні документів до ОМС та місцевих органів ВВ ? (%)**

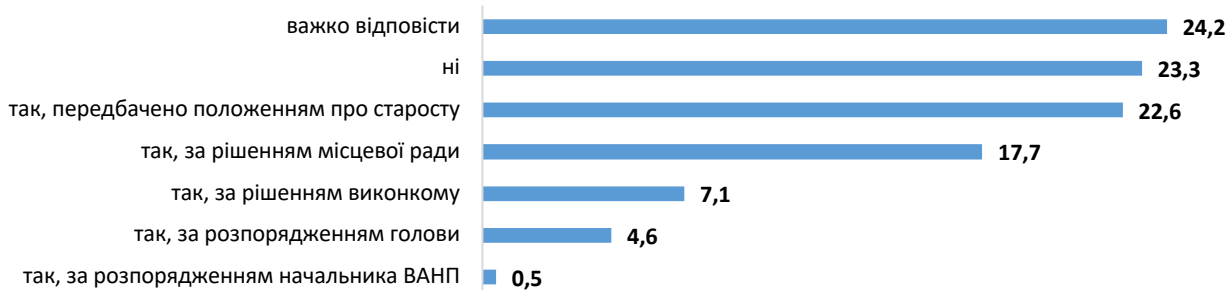


Найбільш складно було відповісти учасникам опитування на питання «Чи є у вашій територіальній громаді староста (старости), який (які) надають адміністративні послуги? Якщо, «так», то відповідно до якого рішення вони мають такі повноваження» – 24,2% (356) респондентів.

23,3% (343) учасників опитування визнали, що таких старост у їхній територіальній громаді немає.

22,63% (333) респондентів зазначили, що старости надають адміністративні послуги і це передбачено положенням про старосту. 17,7% (260) учасників відповіли, що такі повноваження старости встановлені за рішенням місцевої ради, 4,6% (67) – за розпорядженням голови, 0,5% (7) – за розпорядженням начальника ВАНП.

**Чи є у вашій ТГ староста (старости), який (які) надають адміністративні послуги? Якщо, «так», то відповідно до якого рішення вони мають такі повноваження? (%)**



Серед завдань, які виконує староста, найбільш згадуваним в анкетах було вчинення нотаріальних дій та посвідчення довіреностей, прирівняних до нотаріальних – 23,6% (925) згадувань, здійснення повноважень в сфері ведення господарського обліку – 20,4% (800) згадувань.

Надалі в порядку зменшення: повноваження в сфері ведення військового обліку (17,08%, 699 згадувань), реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання (12,5%, тобто 490 згадувань), повноваження в сфері земельних питань (8,1%, 318 згадувань), складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень (6,6%, тобто 258 згадувань), державна реєстрація актів цивільного стану (3,5%, тобто 138 згадувань).

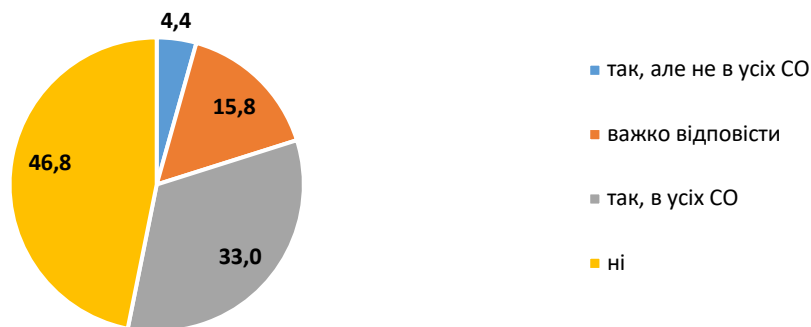
**Які з перелічених завдань виконує староста (старости) у вашій ТГ (% від відповідей)**



На питання, чи запроваджена у старостинських округах електронна система документообігу, ствердно відповіли 33,0% (486) респондентів, зазначивши, що це є в усіх старостинських округах. Що є така система, але не в усіх старостинських округах, визнали 4,4% (64) особи.

І 46,8% (689) респондентів визнали, що у старостинських округах електронна система документообігу відсутня:

### Чи запроваджена у СО електронна система документообігу? (%)



Контрольні функції старости розподілились за рейтингом наступним чином: контроль за станом благоустрою (32,8%, тобто 1120 згадувань), за місцем проживання ВПО, за умовами проживання громадян, які опинились у складних життєвих умовах (23%, тобто 785 згадувань), за використанням та охороною земель, об'єктів комунальної власності (13,2%, тобто 452 згадування), за сплатою податків, платежів за оренду комунального майна (13%, тобто 442 згадування), за організацією роботи закладів торгівлі (5,7%, тобто 194 згадування), за виконанням перевізниками, що надають транспортні послуги, договірних умов (2,4%, тобто 81 згадування).

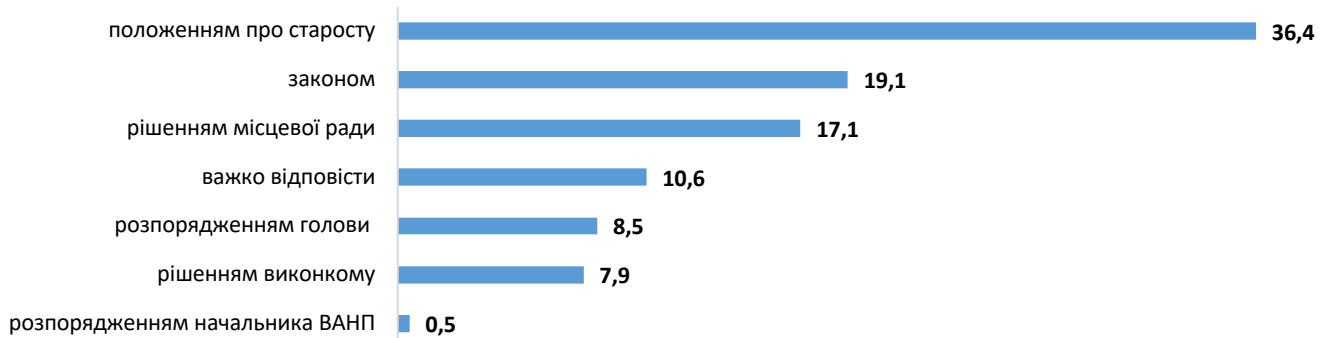
Однак 285 респондентів не зорієнтувались у відповіді на це питання, а 46 учасників зазначили, що контрольних функцій жоден староста не має.

### Які контрольні функції у вашій ТГ покладено на старосту? (% від відповідей)



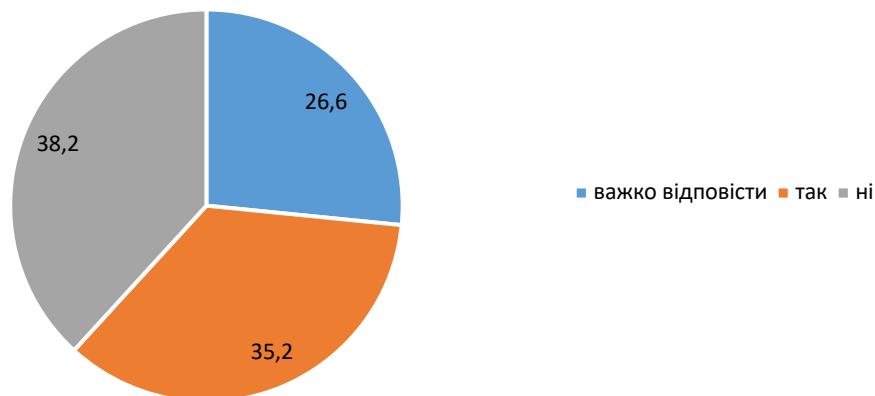
На питання «яким актом визначено контрольні функції старост(и) вашої територіальної громади» респонденти вказували такі акти: положення про старосту (36,4%, тобто 942 від усіх відповідей на це питання), закон (19%, тобто 494 згадування), рішення місцевої ради (17%, тобто 442 згадування), розпорядження голови (8,5%, тобто 219 згадувань), рішення виконкому (7,9%, тобто 204 згадування), розпорядження начальника ВАНП (0,5%, тобто 13 згадувань).

### Яким актом визначено контрольні функції старост ? (% від відповідей)



Думки респондентів щодо наявності достатнього ресурсного забезпечення для виконання повноважень старости розділились наступним чином: 28,2% (562) особи вважають, що таке забезпечення є недостатнім, 35,2% (518) – ресурсне забезпечення старости є достатнім. І 26,6% (391) визнали, що їм важко дати відповідь на це питання.

### Чи є достатнім ресурсне забезпечення для виконання повноважень старост? (%)



З приводу форм контролю за виконанням повноважень та оцінки якості роботи старост, які використовуються у ТГ, відповіді респондентів були такими (за рейтингом): звітування на громадських слуханнях, загальних зборах (26 %, тобто 682 згадування), письмовий оприлюднений звіт старости (22,5%, тобто 592 згадування), соцмережі, де староста інформує про свою діяльність (17,7%, тобто 466 згадувань), депутатський контроль за роботою старост (10,9%, тобто 286 згадувань), опитування жителів (5,8%, тобто 152 згадування), скринька відгуків та пропозицій (2%, тобто 52 згадування), створення громадської ради для контролю, у тч за роботою старост (0,6%, тобто 16 згадувань).

Однак 108 учасників опитування зазначили, що такого контролю немає, 30 респондентів вважають, що він не потрібен, а для 244 респондентів це питання виявилось важким.

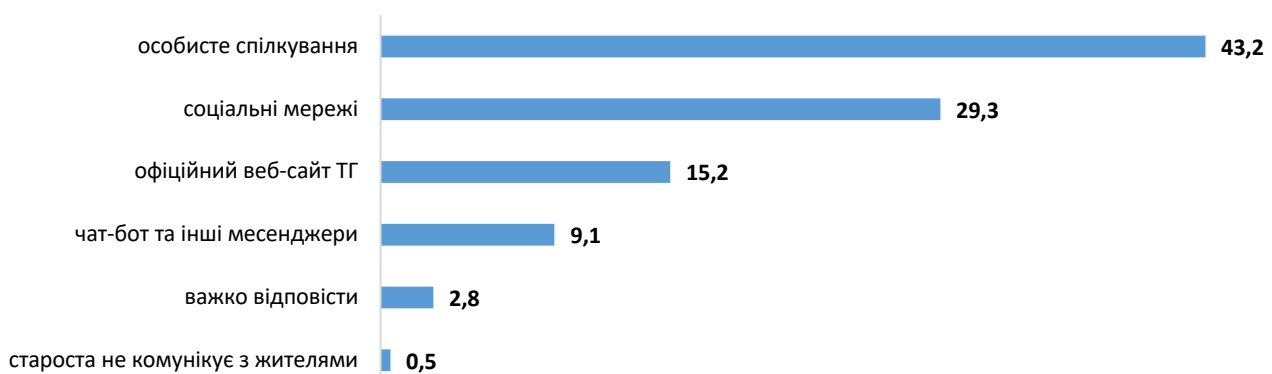
### Які форми контролю за виконанням повноважень та оцінки якості роботи старост використовуються у вашій ТГ? (% від відповідей)



Серед найбільш ефективних інструментів комунікацій старости з жителями старостинського округу найчастіше називалось особисте спілкування (43,2%, тобто 1285 згадувань). Далі за рейтингом: соціальні мережі (29,3%, тобто 872 згадування), офіційний веб-сайт ТГ (15,2%, тобто 451 згадування), чат-бот та інші месенджери (9,1%, тобто 271 згадування).

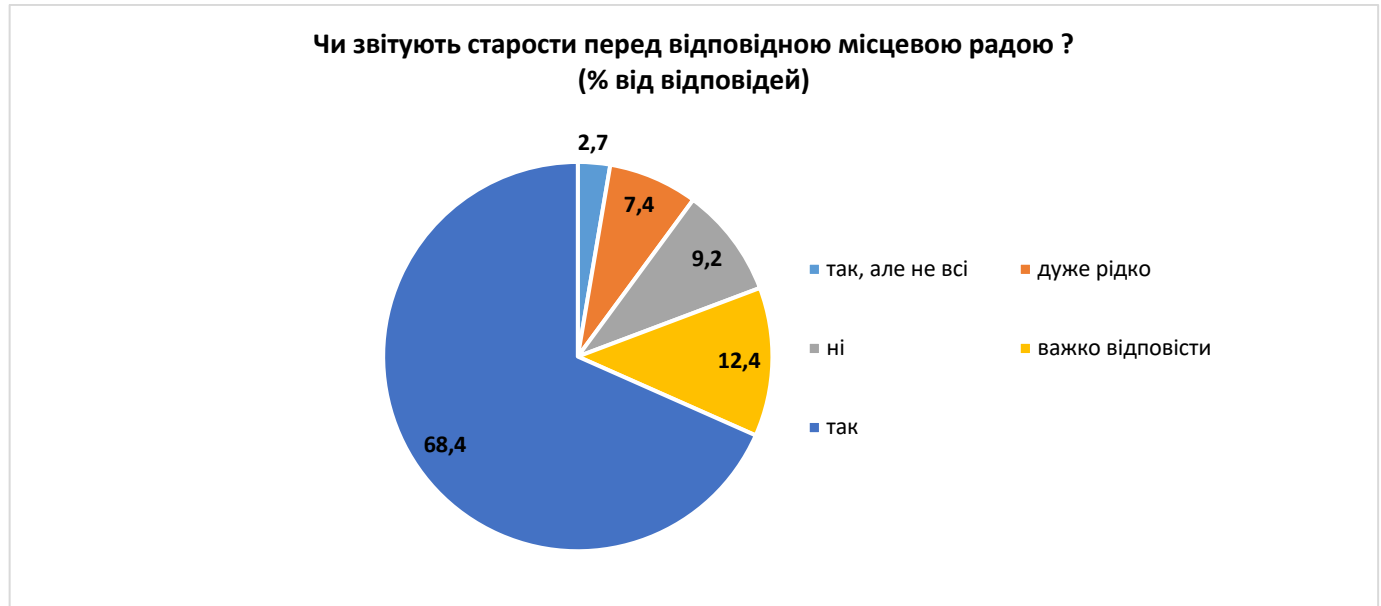
Однак 15 осіб визнали, що староста не комунікує з жителями і 82 особи не зорієнтувались у відповіді на це питання.

### Які інструменти комунікацій старости з жителями СО є найбільш ефективними? (% від відповідей)



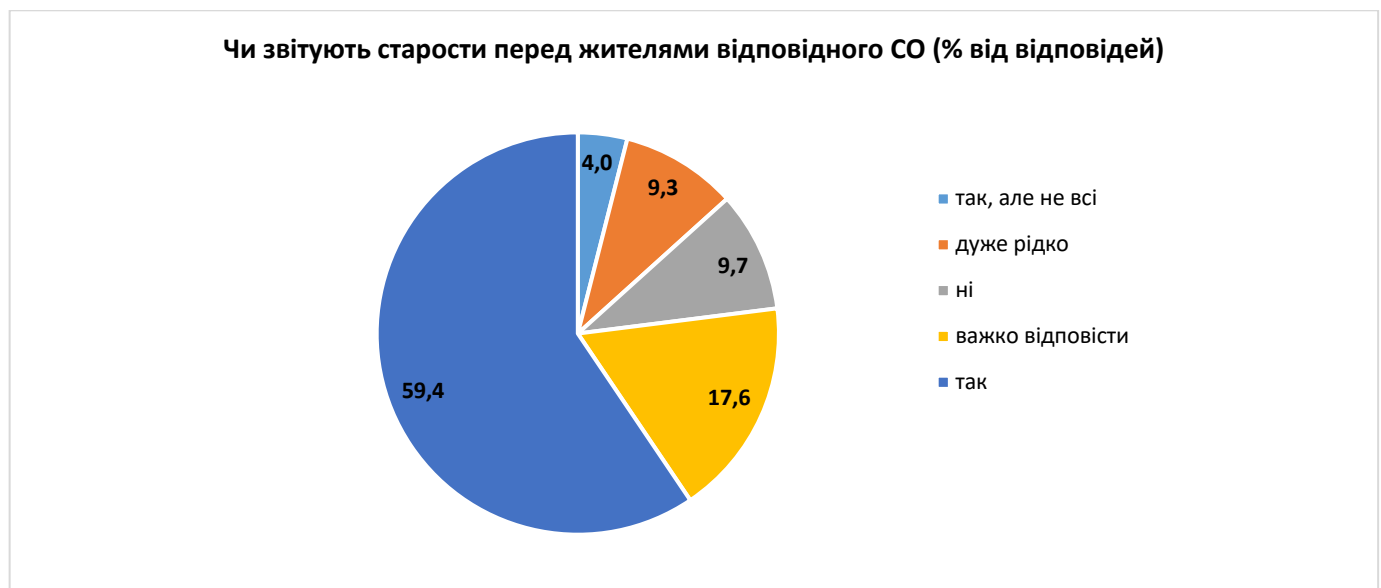
У 68,4% (1022) відповідях респондентів зазначено, що в їхній територіальній громаді старости звітують перед місцевою радою. Про те, що звітують не всі старости, визнано у 2,7% (40) відповідях. 7,4% (111) респондентів вказали, що це відбувається дуже рідко.

137 осіб визнали, що в їхній територіальній громаді старости не звітують перед місцевою радою. І 185 учасників не зорієнтувались у питанні.



У 59,4% (884) відповідях зазначено, що старости звітують перед жителями відповідного старостинського округу. Про те, що звітують не всі старости, визнано у 4% (59) відповідях. Про те, що це відбувається дуже рідко – 9,3% (139) згадувань.

144 особи визнали, що в їхній територіальній громаді старости не звітують перед жителями. І 261 учасник не зорієнтувався у питанні:



#### IV. ПРОБЛЕМАТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ СТАРОСТ: основні виклики (за результатами анкетування)

Аналіз опитування респондентів виявив певні особливості розуміння статусу та ролі старост в громаді, а також дав змогу визначити виклики реалізації повноважень старост.

##### ВИКЛИК 1: статус та роль старост у громаді

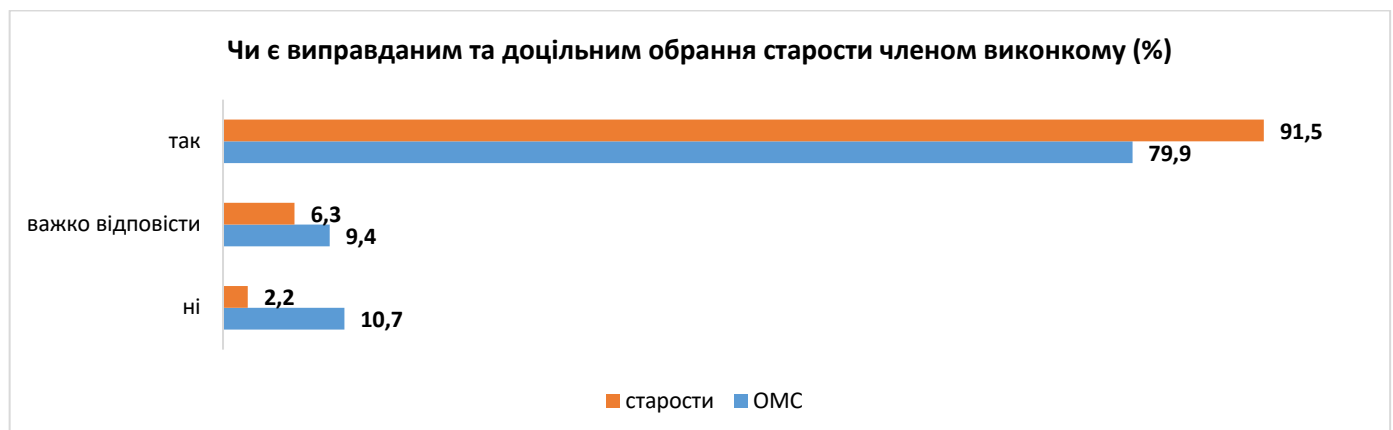
Концептуальна багаторічна дискусія щодо призначення та ролі старост в процесі розвитку громад була акцентована і в цьому дослідженні. Так, визначаючи умовний статус старост, опитані звертали увагу на представницьку роль старост, які обраються на прямих виборах. З таким баченням погоджуються 33% представників ОМС, але на першому місці у цієї цільової групи – «староста як член виконкому» (37,5%).

Проте при визначенні ролі старости у територіальній громаді є бачення старости як господарника та менеджера. Для представників ОМС староста – комунікатор, людина-оркестр (тобто є багатофункціональним).

Таким чином, наразі є певним викликом усвідомлення статусу та ролі старост що, вочевидь, впливає на різні вимоги та очікування щодо діяльності старост.

У цьому контексті виявилось дискусійним питання: у чиїх інтересах має діяти староста. Така дискусія є наслідком трансформації інституту старост, коли у 2015 році староста обирався на прямих виборах і за своїми функціями був більше представником жителів відповідного старостинського округу. Але з часом статус старости був «переосмислений» і наразі це - посадова особа, затверджена місцевою радою за поданням відповідного голови за результатами громадського обговорення. Староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету - у виконавчому комітеті ради. Таким чином, староста є по суті представником сільського, селищного, міського голови у відповідному старостинському окрузі. Однак це не співпадає з баченням респондентів: представники ОМС переконані (66,6%), що староста має діяти в інтересах жителів.

Ще одним дискусійним питанням є членство старости у виконкомі відповідної місцевої ради, що наразі відповідно до Закону є дискрецією. Переважна більшість і старост, і представників ОМС переконані, що членство старости у виконкомі є доцільним.



Однак, із тих старост, хто вважає недоцільним членство старости у виконкомі, 81% – саме ті старости, що наразі є членами виконкому.

## ВИКЛИК 2: комунікації з жителями, представниками ОМС, головою

Респонденти визнали, що проблеми комунікації старости існують. Проте бачення цієї проблеми є різним: у меншій мірі її визнають самі старости (84,8% старост заперечують проблему взаємодії взагалі).

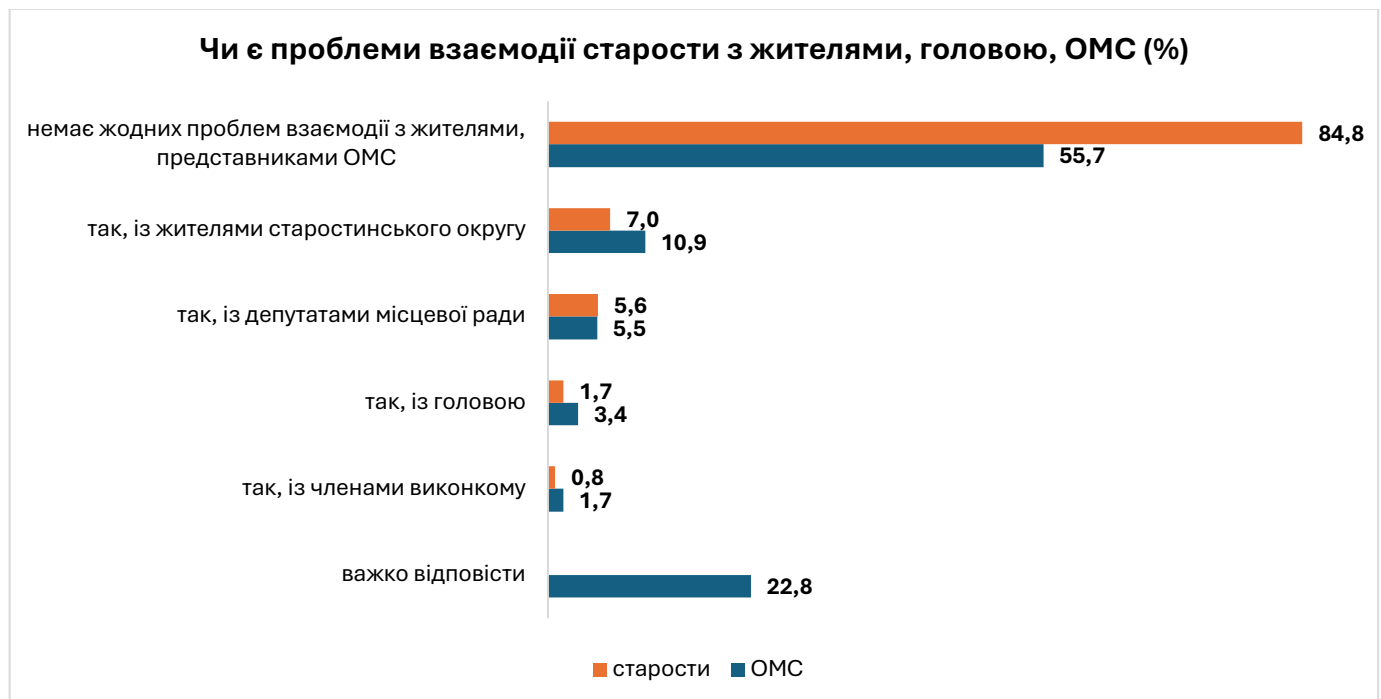
Проблему взаємодії з жителями визнали 10,9% представників ОМС та 7% старост.

Проблему взаємодії з депутатами місцевої ради майже однаково визнають і старости, і представники ОМС (5,6% / 5,5%).

Проблема взаємодії з головою також існує на думку 1,7% старост та 3,4% представників ОМС.

Така ситуація викликає особливе занепокоєння, оскільки староста при здійсненні наданих повноважень є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові.

Проблема взаємодії з членами виконкому визнана у 0,8% відповідях старост та 1,7% представників виконкому. Вочевидь, це теж суттєва проблема для реалізації повноважень старости, особливо у випадку, якщо сам староста є членом виконкому.



Серед інструментів комунікації старости з жителями відповідного старостинського округу домінують особисте спілкування та соціальні мережі. Згадано і офіційний веб-сайт територіальної громади та інші месенджери. Тут погляди обох груп респондентів є близькими. Однак варто зауважити, що форми спілкування офлайн в умовах дії режиму воєнного стану є проблемними з огляду на безпековий фактор (якщо йдеться про масові заходи).





Староста «уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради» (пункт 1 частини п'ятої статті 54<sup>1</sup> Закону). Однак постає питання, що означає «діяти в інтересах жителів».

Оскільки уніфікованого способу виявлення інтересів жителів наразі не існує, кожен староста досліджує та інтерпретує ці інтереси на власний розсуд, відтак старости визначають інтереси жителів: аналізуючи насамперед звернення громадян, шляхом опитування жителів, за результатами громадських слухань, зборів громадян, місцевих ініціатив тощо. При цьому сам спосіб діяти в інтересах теж є довільним, на розсуд старости. Це можуть бути: виступи на засіданнях виконкому з питань інтересів жителів, сприяння у оформленні та поданні документів жителів до виконкому, лобювання інтересів жителів у якості члена виконкому, письмові звернення із вимогою прийняти рішення із питання інтересів жителів, пропозиції до виконкому, контроль виконання рішень місцевої ради.

Така широка дискреція не сприяє чіткості розуміння положень закону і надає можливість використовувати це на власних розсуд як старостам при виконанні повноважень, так і ОМС при наділенні їх повноваженнями.

### ВИКЛИК 3: важливі повноваження та складність їх реалізації

Як вже зазначалось, повноваження старости визначено частиною п'ятою статті 54<sup>1</sup> Закону і перелік таких повноважень не є вичерпним. Бачення важливості визначених Законом повноважень старост у представників різних цільових груп, які приймали участь в опитуванні, співпадає не повною мірою.

Єдність позицій переліку пріоритетності зберігається лише у перших двох позиціях «діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради» та «сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг».

### Найважливіші повноваження старост (%)



Отже, бачення респондентів різних цільових груп щодо рейтингування інших повноважень не співпадає:

рейтинг	старости	ОМС
1	діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради	діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради
2	сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг	сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, надання адміністративних послуг
3	участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу	участь у здійсненні контролю за станом благоустрою
4	участь у здійсненні контролю за станом благоустрою	участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням
5	участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням	участь у засіданнях ради її постійних комісій, виконкому
6	участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету	участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету
7	участь у засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому	участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу
8	сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі	отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень
9	виступати на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому	внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб
10	отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень	виступати на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому

11

внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб

сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі

Така ситуація, ймовірно, є свідченням важливості в цілому представницької функції старости та сприйняття старости як помічника та надавача адміністративних послуг. Відтак, інші повноваження старости, визначені Законом, на думку респондентів, є важливими, але вторинними.

Так само не співпадає бачення старост та представників ОМС щодо повноважень, які є складними для реалізації.

### Повноваження старост, найскладніші для реалізації: порівняння поглядів респондентів (%)



Таким чином, складаючи рейтинг «складних» повноважень, бачимо співпадіння позицій по 2, 6—11 позиціях рейтингу, але 1, 3-5 позиції не співпадають:

рейтинг	старости	ОМС
1	участь у здійсненні контролю за станом благоустрою	діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради
2	участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету	участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету
3	сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі	участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням
4	діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради	участь у здійсненні контролю за станом благоустрою
5	участь в організації виконання рішень місцевої влади та контроль за їх виконанням	сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі
6	участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу	участь у підготовці проектів рішень ради, що стосуються майна на території старостинського округу
7	отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень	отримання від виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень
8	сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг	сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг
9	внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб	внесення пропозицій з питань діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб
10	виступати на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому	виступати на засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому
11	участь у засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому	участь у засіданнях ради, її постійних комісій, виконкому

Такі результати є свідченням того, що самі старости вбачають найскладнішим для себе повноваженням участь у здійсненні контролю за станом благоустрою. І це видається логічним з огляду на те, що на практиці часто така участь у контролі реалізується як виконання завдань з благоустрою, що є поза межами законодавчо визначених повноважень старости.

Показовим є високий рейтинг складності повноваження щодо участі у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету: вочевидь, для реалізації таких повноважень у старости мають бути знання та навички щодо бюджетного процесу з одного боку, а з іншого – уміння та можливість комунікацій з іншими суб'єктами формування бюджетних пропозицій.

Звертає на себе увагу високий показник у рейтингу складності повноваження щодо сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі. При чому це повноваження є на низьких позиціях рейтингу важливих повноважень. Вочевидь, демократія участі заслуговує на більшу увагу, зокрема з огляду на те, що саме органи самоорганізації населення можуть і покликані стати фактором розвитку взаємодії жителів та органів місцевого самоврядування і мають потенціал працювати в унісон із старостою.

#### ВИКЛИК 4: надання адміністративних послуг

Погляд самих старост та представників ОМС на рейтинг складних у реалізації для старост завдань цілком співпадає.



Таким чином, є спільне бачення респондентів щодо складності здійснення повноважень у сфері ведення військового обліку. Далі за рейтингом: складання протоколів про вчинення

адміністративних правопорушень, вчинення нотаріальних дій, здійснення окремих завдань адміністратора, надання адміністративних послуг, здійснення державної реєстрації актів цивільного стану, здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання.

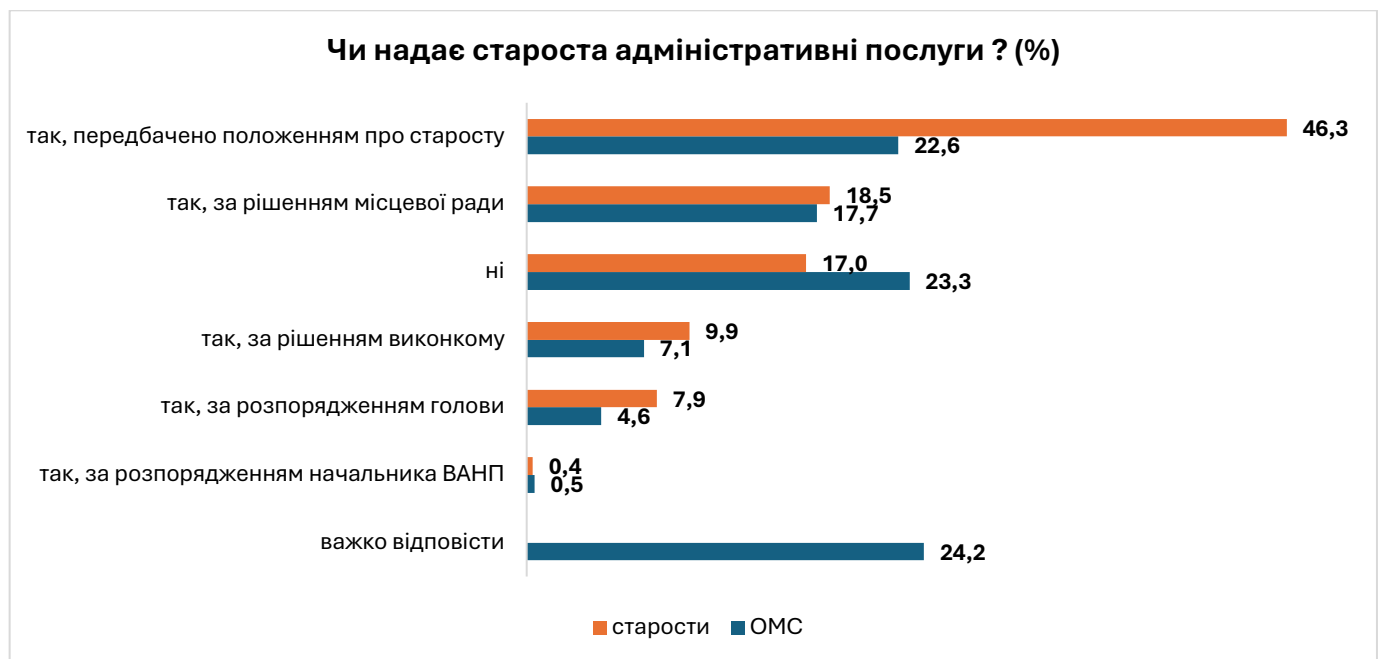
Відповідно до пункту 4 частини п'ятої статті 54<sup>1</sup> Закону, за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради староста надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру).

Вочевидь, той факт, що 17% опитаних старост (а за інформацією представників ОМС – 23,3%.) не надають адміністративні послуги, не є порушенням Закону, оскільки наділення старост такими повноваженнями є дискрецією місцевих рад.

Однак Законом чітко визначено, що такі повноваження надаються старості лише за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради. Але, на жаль, лише 18,5 % старост і 17,7% представників ОМС зазначили, що старостам надано повноваження щодо адміністративних послуг за рішенням відповідної місцевої ради.

Проте в інших випадках (надання повноважень за рішенням виконкому, розпорядженням голови чи виключно положенням про старосту) є порушенням вимог Закону.

Вочевидь, у таких випадках доцільно усунути порушення вимог Закону щодо правосуб'єктності в питаннях надання повноважень старостам.



### ВИКЛИК 5: контрольні функції

Частиною п'ятою статті 54<sup>1</sup> Закону серед іншого визначено повноваження, що належать до контрольних функцій старости, а саме:

- брати участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на

території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

- брати участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;
- брати участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформувати сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю.

Виявленою поза межами даного анкетування проблемою є нерозуміння змісту самих контрольних повноважень. Наприклад, повноваження «бере участь у здійсненні контролю» часто розуміється як «здійснення контролю» або «виконує завдання з благоустрою», що вочевидь є поза межами повноважень старост. Те саме стосується участі «у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу».

Проте староста не бере участь у контролі, а безпосередньо сам здійснює контроль за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу. При чому він також має повноваження брати участь в організації їх виконання. Відтак, не є логічним, що одна й та сама посадова особа і організовує виконання рішень, і контролює їх виконання.

Окрім визначених Законом контрольних повноважень на старосту на практиці покладаються й інші:



Такі широкі повноваження дають підстави розглядати необхідність встановлення кваліфікаційних вимог до посади старости, підвищення його кваліфікації шляхом навчання, а



також законодавчого регулювання в частині обмеження переліку дискреційних повноважень старости.

Також потребує уваги законодавця правосуб'єктність щодо встановлення контрольних повноважень старости, і зрештою, не тільки контрольних. Адже на практиці на старосту можуть бути покладені повноваження не лише у відповідності до спеціальних норм Закону, а й як на посадову особу місцевого самоврядування за визначених на це підстав.



Таким чином, різноманіття актів, якими покладаються на старосту контрольні повноваження, потребує додаткового вивчення.

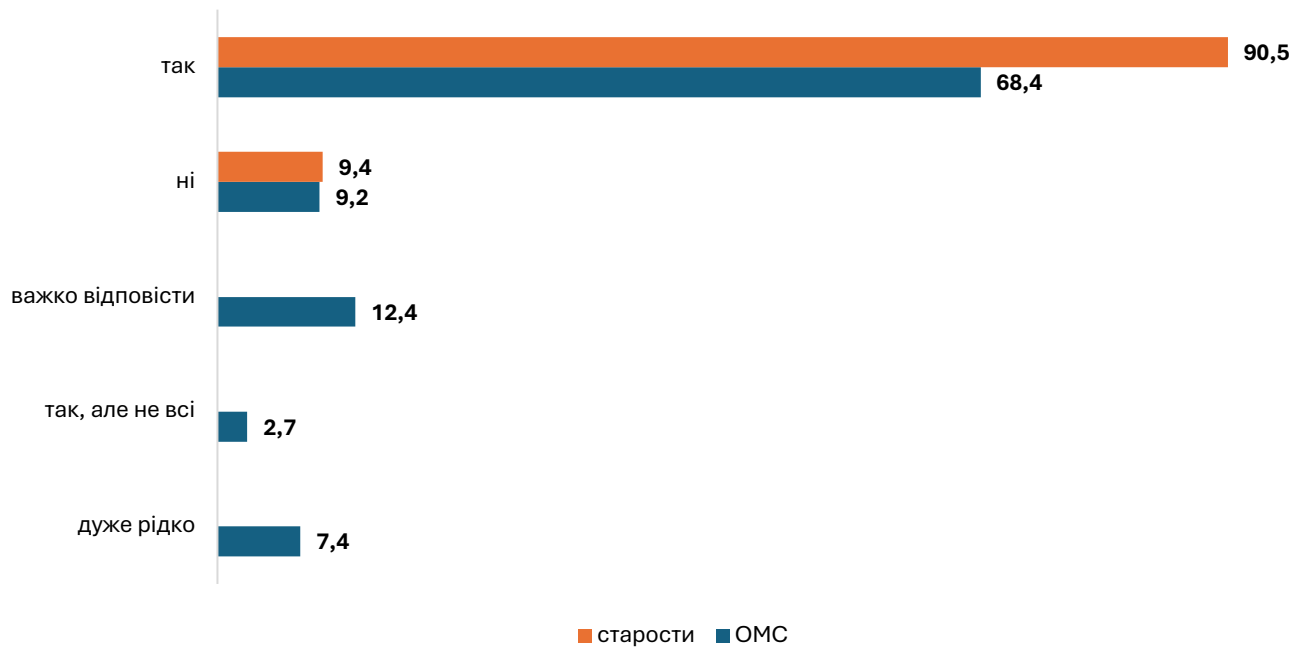
#### ВИКЛИК 6: підзвітність і підконтрольність

Частиною шостою статті 54<sup>1</sup> Закону встановлено принципи та вимоги щодо підзвітності та підконтрольності старости: зокрема, не рідше одного разу на рік, протягом першого кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначений сільською, селищною, міською радою термін, староста зобов'язаний звітувати про свою роботу перед такою радою, жителями старостинського округу.

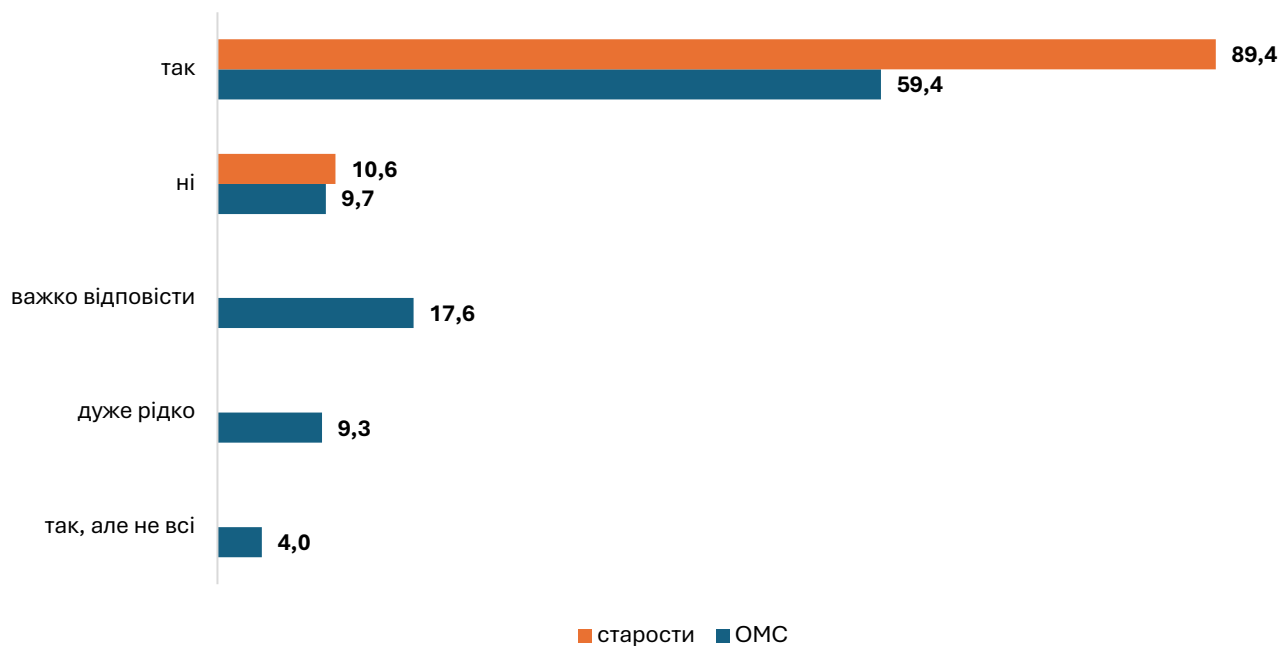
Проте дане дослідження виявило, що ці вимоги Закону не завжди виконуються: старости не звітують перед місцевою радою за інформацією самих старост 9,4%, за даними представників ОМС - 9,2%.

Дані опитування дають розуміння наявності фактів порушення вимог Закону щодо звітування старост. Це стосується і звітування перед жителями: за інформацією самих старост 10,6% з них не звітують перед жителями взагалі, на думку представників ОМС - таких старост 9,7%.

### Чи звітує староста перед місцевою радою? (%)



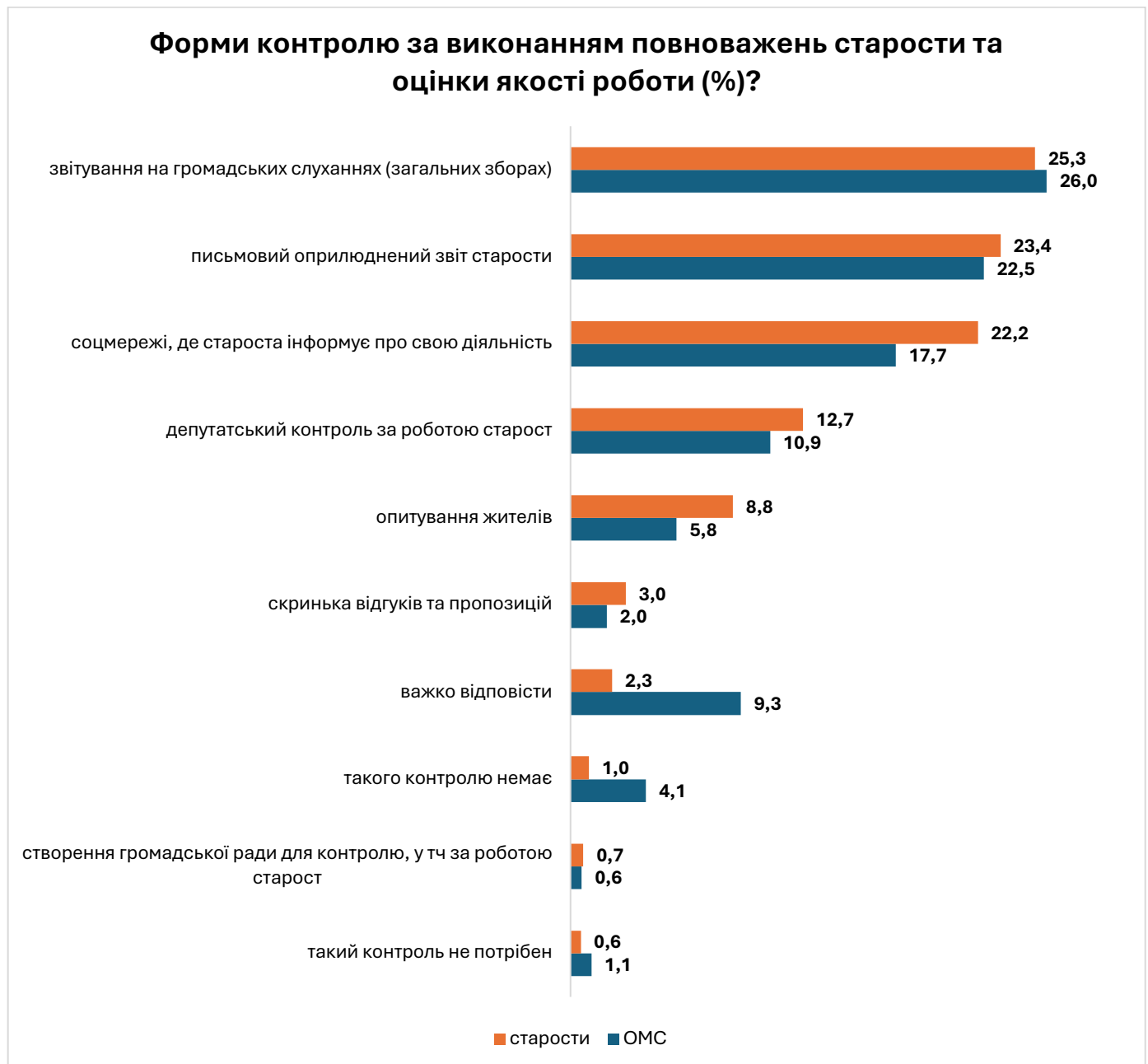
### Чи звітує староста перед жителями? (%)



Частиною шостою статті 54<sup>1</sup> Закону також встановлено, що «Заслуховування звіту старости перед жителями старостинського округу відбувається на відкритій зустрічі, у спосіб, що дає можливість жителям старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Інформація про відповідну зустріч, а також письмовий звіт старости

оприлюднюються на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради та розміщуються у приміщенні ради не пізніше ніж за сім календарних днів до дня проведення відповідної зустрічі. Порядок звітування старости визначається Положенням про старосту».

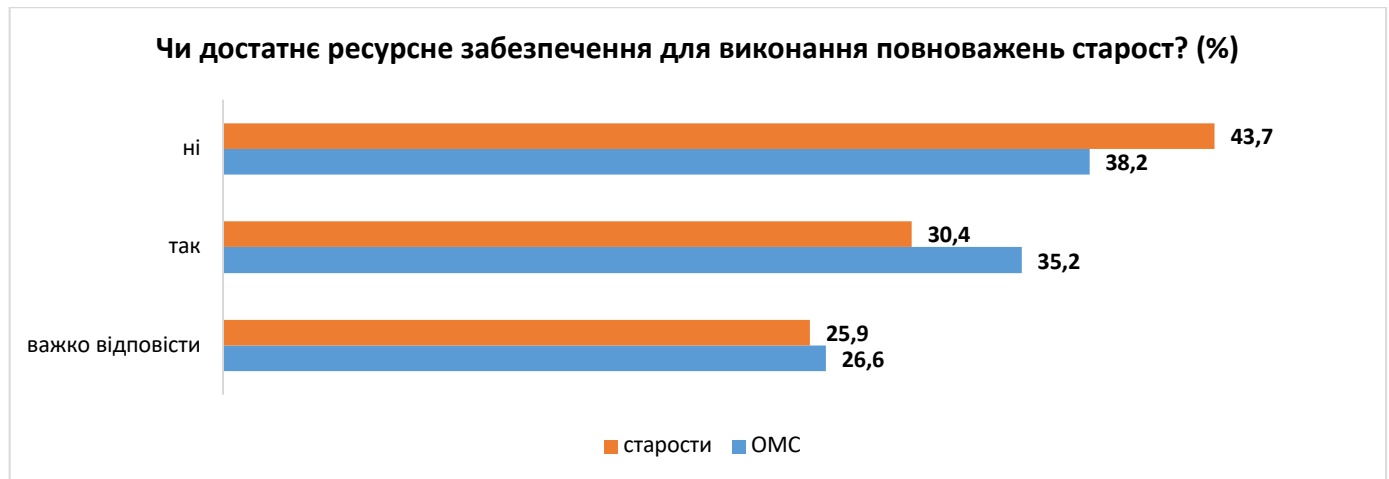
Однак про звітування старост «на відкритій зустрічі», тобто на громадських слуханнях (загальних зборах) респондентами цільових груп згадано доволі мало (26%, 29,4%). А про письмовий оприлюднений звіт ще менше (22,5%, 5,9%).



Таким чином, можемо констатувати порушення вимог Закону щодо форми звітування старост.

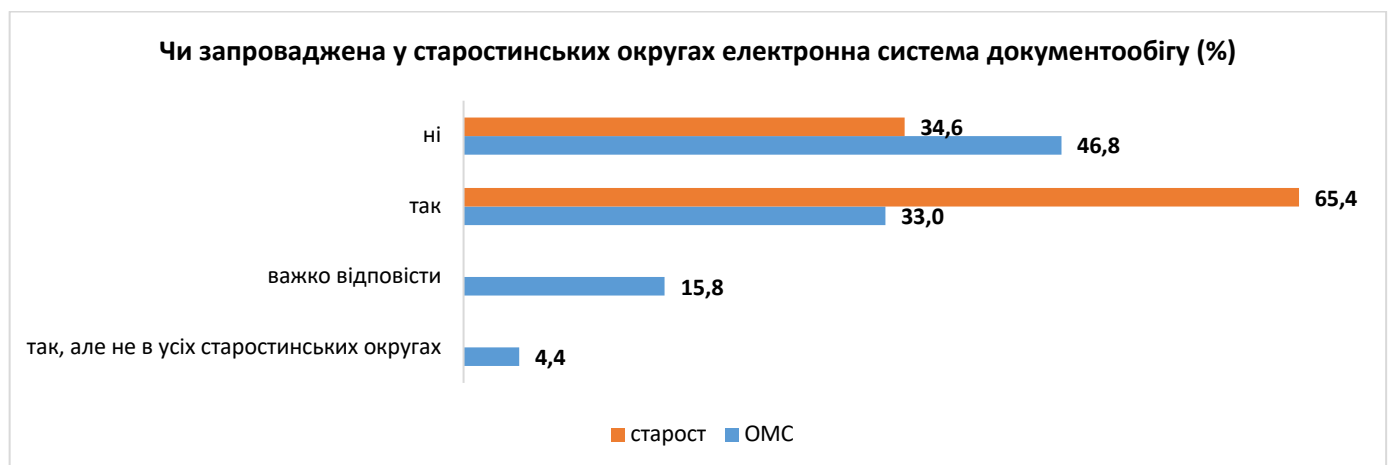
## ВИКЛИК 7: ресурси та умови реалізації повноважень

Однією з умов здійснення повноважень старост є належне ресурсне забезпечення. На жаль, значна частина і старост, і представників ОМС визнали, що таке забезпечення є неналежним (43,7%, 38,2%). При цьому більше чверті респондентів обох цільових груп вагались із відповіддю (25,9%, 26,6%). І лише трохи більше третини вказали, що ресурсне забезпечення є достатнім.



І хоча на 97,4% адмінбудівель, де працює староста, мають офісну техніку, в цілому належних зручностей для організації робочого процесу недостатньо: лише 39,9% таких приміщень мають туалетні кімнати, більше половини є недоступними для людей з особливими потребами (відсутні пандуси) і лише 15,7% мають укриття.

На жаль, у значної кількості старост відсутня система електронного документообігу, при чому свідчення старост та представників ОМС суттєво різняться.



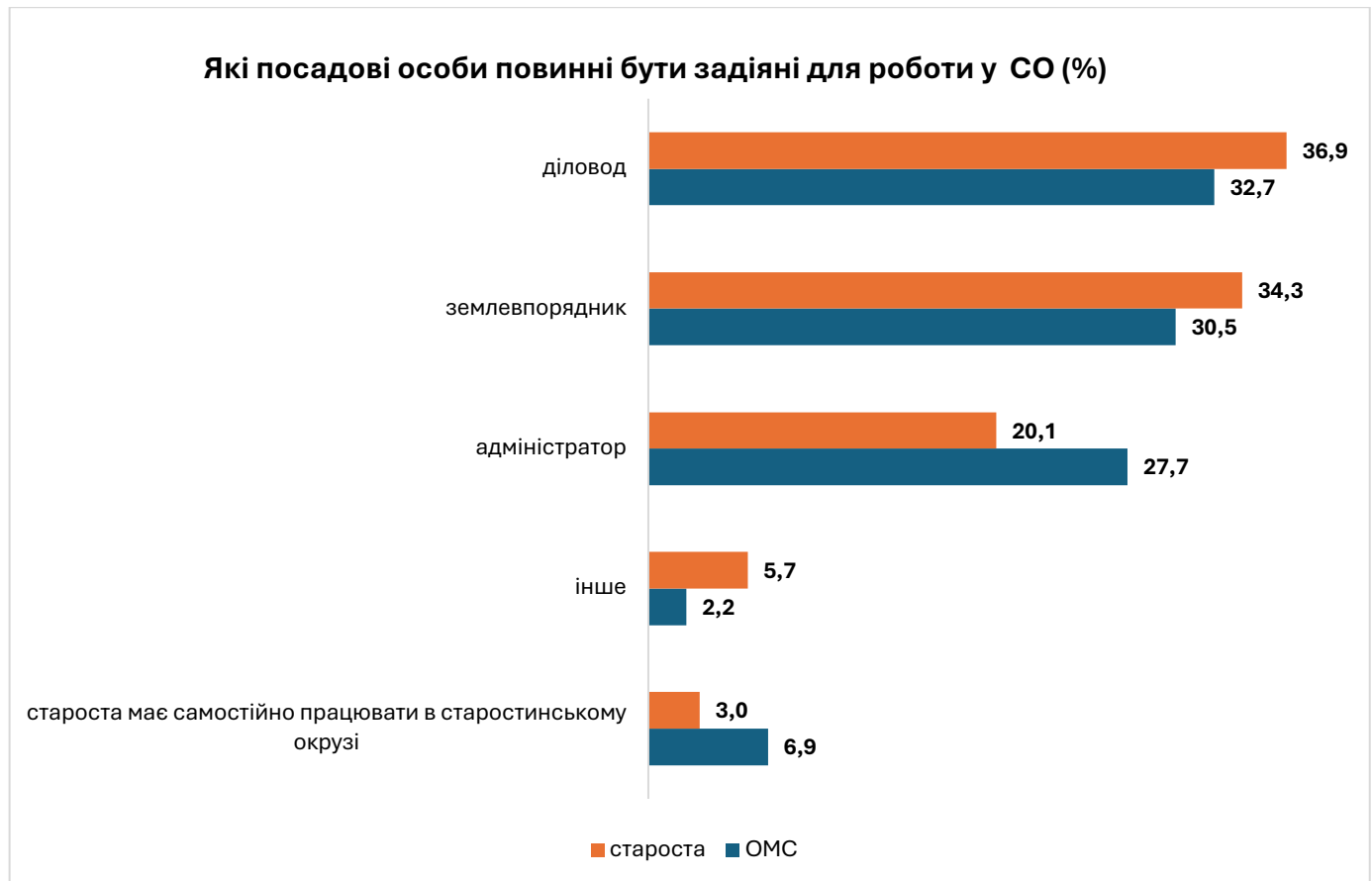
Кількість старост, що мають доступи до реєстрів для надання адміністративних послуг не перевищує і половини по кожному із згаданих реєстрів.

За визнанням самих старост, 32,7% з них не мають доступу до жодного з реєстрів. Таким чином, ресурсне забезпечення для виконання повноважень старост є недостатнім.

Однак основною проблемою ресурсного забезпечення є брак кадрів. Проблема прогресує з огляду на наслідки російського повномасштабного вторгнення росії: мобілізація, міграція, вбивства, полон є причиною різкого зменшення кадрового потенціалу.

Оскільки староста є багатофункціональною посадовою особою, вочевидь, є запит на формування штатного розпису з урахуванням обсягу та специфіки наданих повноважень.

І старости, і представники ОМС відзначили, що для роботи у старостинському окрузі доцільно залучати насамперед діловода, землевпорядника та адміністратора.

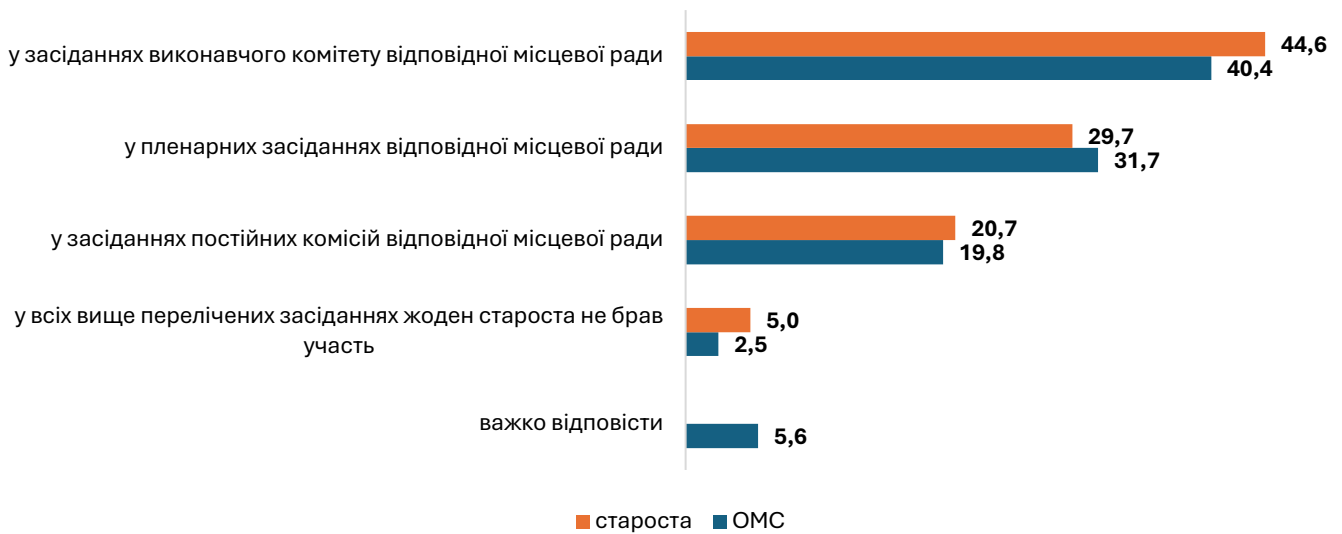


#### ВИКЛИК 8: участь у засіданнях ОМС

Відповідно до пункту 2 частини п'ятої статті 54<sup>1</sup> Закону, староста «бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради».

Натомість за результатами опитування виявлено ігнорування старостами такого повноваження: і старости, і представники ОМС фактично в однаковій мірі (трохи більше за 40%) зазначили про участь у засіданнях виконкому, близько третини - у пленарних засіданнях місцевої ради, близько 20% - у засіданнях постійних комісій місцевої ради:

### У яких засіданнях у 2024 році брали участь старости (%)



Відповідно до пункту 3 частини п'ятої статті 54<sup>1</sup> Закону, староста «має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу, на засіданнях органів самоорганізації населення, що діють у межах відповідного старостинського округу».

Проте таким правом користуються старости доволі нечасто: про виступи під час засідань виконкому 52,5% згадувань старост та 41,4% - представників ОМС. Під час засідань постійних комісій місцевої ради – близько 20% згадувань, під час пленарних засідань місцевої ради – 20% старост і 26,8% представників ОМС.

### Під час яких засідань виступав староста у 2024 році? (%)

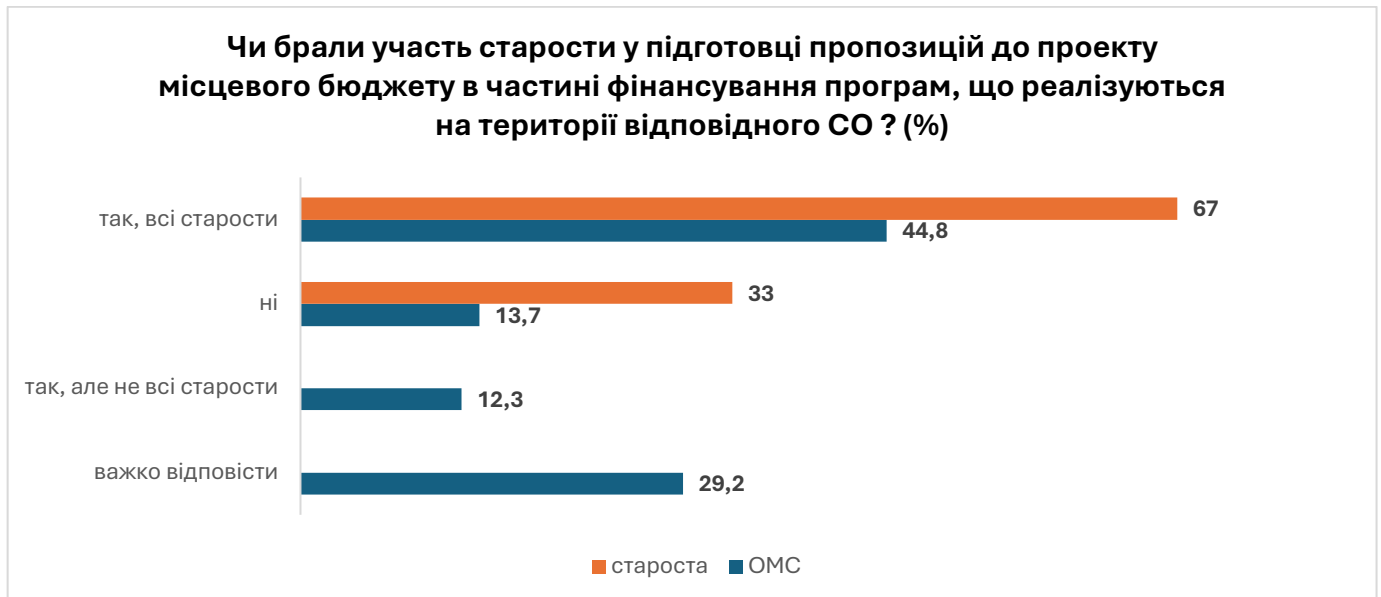


Таким чином, повноваження щодо участі у засіданнях виконкому, постійних комісій та пленарних засіданнях відповідної ради і виступу під час таких засідань мало реалізовані на практиці.

### ВИКЛИК 9: участь у формуванні пропозицій до бюджету

Відповідно до пункту 6 частини п'ятої статті 54<sup>1</sup> Закону, староста «бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу».

Проте 33% старост визнали, що не здійснювали такі повноваження. Представники ОМС у 13,7% випадках визнали, що жоден староста їхньої громади не здійснював такі повноваження, і 12,3% респондентів зазначили, що такі повноваження здійснювали не всі старости.



### ВИКЛИК 10: неналежне виконання повноважень

Вочевидь наділення окремими повноваженнями старост є дискрецією. Однак ті, що є імперативом – безумовні до виконання без додаткових рішень органів місцевого самоврядування.

Проте дане дослідження виявило, що не всі старости в повній мірі виконують визначені повноваження.

Наприклад, 99,5% старост зазначили, що сприяють жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. І цей показник значно вищий за відповіді представників ОМС (72,8%).

Отже, невиконання повноважень щодо сприяння жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, потребують додаткового вивчення.

Повноваження, визначене пунктом 12 частини п'ятої статті 54<sup>1</sup> Закону, як «сприяти утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі» не кореспондується із спеціальним Законом України «Про органи самоорганізації населення», який не містить згадок про правосуб'єктність старост.

Як зазначалось, перелік повноважень, визначених у статті 54<sup>1</sup> Закону, не є вичерпним, і відповідно до пункту 13 частини п'ятої цієї статті Закону староста «здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України». Відтак, наділення старости широким переліком повноважень надає можливість «навантажити» його невластивими для нього функціями, що не сприятиме реалізації основної ролі старости у старостинському окрузі.



## ВИСНОВКИ

1. Староста, як посадова особа органу місцевого самоврядування, має повноваження, визначені частиною п'ятою статті 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте перелік таких повноважень не є вичерпним. Староста може бути наділений також іншими повноваженнями, відтак така дискреція дозволяє уповноважувати старосту на широких спектр завдань, що, вочевидь, є дискусійним з огляду на спроможність, ефективність і доцільність.

2. Закон встановлює, що староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові, працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради.

3. В умовах дії режиму воєнного стану є особливості здійснення повноважень старости: він може бути наділений специфічними повноваженнями, наприклад, ведення персонально-первинного обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, обліку ВПО тощо. А при утворенні військових адміністрацій відповідного населеного пункту (населених пунктів) у Донецькій та Луганській областях повноваження старост припиняються. Окрім того, існує проблема комунікацій старости у першу чергу з жителями, адже форми спілкування офлайн в умовах дії режиму воєнного стану є проблемними з огляду на безпековий фактор (якщо йдеться про масові заходи). Вимоги звітування старост перед жителями «на відкритих зустрічах» також є проблемним з огляду на можливість заборони «мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів» (пункт 8 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). З огляду на це вбачаються актуальними і доречними зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесені Законом №3870-IX від 17.07.2024 року, щодо заслуховування звіту старости перед жителями старостинського округу в режимі відеоконференції з дотриманням вимог, передбачених частиною шостою статті 54-1 цього Закону (за рішенням сільського, селищного, міського голови).

4. Варто зазначити, що виявлена практика наділення старост окремими повноваженнями на підставі підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, є дискусійною з точки зору доцільності, спроможності виконання старостами таких повноважень, правосуб'єктності та загалом відповідності такої практики вимогам статті 19 Конституції України.

5. Досліджуючи проблематику реалізації повноважень старост, було виявлено низку проблем:

5.1. До цього часу залишається дискусійним питання призначення старост для розвитку громад. Визначаючи умовний статус старост, 33% представників ОМС дають перевагу представницькій ролі старост. Але на першому місці у цієї цільової групи – «староста як член виконкому» (37,5%). Зрештою, бачення представників ОМС сприймають старосту саме як «працівника, виконавця, посадовця». Проте при визначенні ролі респонденти вбачають у старості господарника та менеджера. При чому для представників ОМС староста – комунікатор, людина-оркестр (тобто є багатофункціональним). Таким чином, наразі є певним викликом різне розуміння статусу та ролі старост, що, вочевидь, впливає на різні вимоги та очікування щодо діяльності старост.

Членство старости у виконкомі відповідної місцевої ради наразі відповідно до Закону є дискрецією. Переважна більшість і старост (91,5%), і представників ОМС (79,7%) переконані, що членство старости у виконкомі є виправданим і доцільним. Однак примітно, що 81% із тих

старост, хто вважає членство старост у виконкомі недоцільним - це саме ті старости, що наразі є членами виконавчого комітету відповідної ради.

5.2. Респонденти визнали, що існують проблеми комунікації старости. Проте бачення цієї проблеми є різним: у меншій мірі її визнають самі старости (84,8% старост заперечують проблему взаємодії взагалі). Наявність проблем у взаємодії з жителями визнали більше 10,9% представників ОМС та 7% старост. Проблему взаємодії з депутатами місцевої ради майже однаково визнають і старости, і представники ОМС (5,6% / 5,5%).

Проблема взаємодії з головою громади також має місце на думку 1,7% старост та 3,4% представників ОМС. Така ситуація викликає особливе занепокоєння, оскільки староста при здійсненні наданих повноважень є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові.

Проблема взаємодії з членами виконкому визнана у 0,8% відповідях старост та 1,7% представників виконкому. Вочевидь, це має негативний вплив на реалізацію повноважень старости, особливо у випадку, якщо сам староста є членом виконкому.

5.3. Бачення важливості визначених Законом повноважень старости не в повній мірі співпадає у представників різних цільових груп. Єдність у пріоритетності спостерігається лише щодо позицій «діяти в інтересах жителів у виконавчих органах ради» та «сприяти жителям у підготовці та поданні документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надання адміністративних послуг».

Така ситуація, ймовірно, свідчить про важливість представницької функції старости та сприйняття старости як помічника та надавача адміністративних послуг. Відтак, інші повноваження старости, визначені Законом, на думку респондентів, є важливими, але вторинними.

Так само не співпадає бачення старост та представників ОМС щодо повноважень, які є складними для реалізації: самим старостам визнані найскладнішими повноваження щодо участі у контролі за станом благоустрою. І це логічно з огляду на те, що на практиці часто така участь у контролі реалізується як виконання завдань з благоустрою, що є поза межами законодавчо визначених повноважень старости.

Показовим є високий рейтинг складності повноваження із участі у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету.

Звертає на себе увагу визнання опитуваними високого рівня складності повноваження щодо сприяння утворенню та діяльності ОСНів, організації та проведенню форм демократії участі. При цьому варто відзначити, що це повноваження займає низькі позиції рейтингу важливих повноважень.

5.4. Відповідно до пункту 4 частини п'ятої статті 541 Закону, за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради староста надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру).

Вочевидь, те що 17 % опитаних старост (а за інформацією представників ОМС – 23,3%) не надають адміністративні послуги не є порушенням Закону, оскільки наділення старост такими повноваженнями є дискрецією місцевих рад.

Однак Законом чітко визначено, що такі повноваження надаються старості лише за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради. Але, на жаль, тільки 18,5 % старост і 17,7%

представників ОМС зазначили, що старостам було надано повноваження щодо адміністративних послуг за рішенням відповідної місцевої ради.

Серед іншого складними для виконання завданнями респонденти визначили: вести військовий облік, складати протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, вчиняти нотаріальні дії, здійснювати окремі завдання адміністратора, надавати адміністративні послуги, здійснювати державну реєстрацію актів цивільного стану, здійснювати реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання.

Такі широкі повноваження змушують замислитись про необхідність встановлення кваліфікаційних вимог до посади старости, актуальність навчання та, зрештою, про законодавче регулювання в частині обмеження переліку дискреційних повноважень старости.

5.5. Частиною п'ятою статті 54 13акону серед іншого визначено повноваження щодо контрольних функцій старости (за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови; за використанням об'єктів комунальної власності; за станом благоустрою). Однак, проблемою є нерозуміння змісту самих контрольних повноважень. Наприклад, повноваження «бере участь у здійсненні контролю» часто розуміється як «здійснення контролю» або «виконує завдання у сфері контролю», що вочевидь є поза межами повноважень старост.

Серед основних контрольних функцій названо (далі - за рейтингом): за станом благоустрою, за місцем проживання ВПО, за умовами проживання громадян, які опинились у складних життєвих умовах, за сплатою податків, платежів за оренду комунального майна, за використанням та охороною земель, об'єктів комунальної власності, за організацією роботи закладів торгівлі, за виконанням перевізниками, що надають транспортні послуги, договірних умов.

5.6. Частиною шостою статті 541 Закону встановлено принципи та вимоги щодо підзвітності та підконтрольності старости перед місцевою радою, жителями старостинського округу. Проте дане дослідження виявило, що є порушення таких вимог Закону: старости не звітують перед місцевою радою: за визнанням самих старост – 9,4%, за даними представників ОМС – 9,2%.

За інформацією старост 10,6% з них не звітують перед жителями взагалі, на думку представників ОМС – таких старост 8,7%.

Звітування старост «на відкритій зустрічі», тобто на громадських слуханнях (загальних зборах) респондентами обох цільових груп згадувалось доволі мало (25,3-29,4%). А про письмовий оприлюднений звіт старости згадувань в анкетах респондентів ще менше (5,9-23,4%).

Таким чином, можемо констатувати непоодинокі випадки порушення вимог Закону щодо звітування старост.

5.7. Значна частина і старост, і представників ОМС визнали, що ресурсне забезпечення для виконання повноважень старост є неналежним (43,7% /38,2%). При цьому більше чверті респондентів обох цільових груп вагались у відповіді (25,9% / 26,6%). І лише трохи більше третини зазначили, що ресурсне забезпечення є достатнім. І хоча на 97,4% адмінбудівель, де працюють старости мають офісну техніку, в цілому належних зручностей для організації робочого процесу недостатньо: лише 39,9% таких приміщень мають туалетні кімнати, більше половини є недоступними для людей з особливими потребами (відсутні пандуси) і лише 15,7% мають укриття.

На жаль, у значній кількості старост відсутня система електронного документообігу, при чому свідчення старост та представників ОМС суттєво різняться (34,6% проти 46,8%, відповідно). Кількість старост, що мають доступ до реєстрів для надання адміністративних послуг, не перевищує і половини по кожному із згаданих реєстрів. За визнанням самих старост 32,7% з них не мають доступу до жодного з реєстрів.

Таким чином, ресурсне забезпечення для виконання повноважень старост є недостатнім.

Однак основною проблемою ресурсного забезпечення є брак кадрів. Проблема прогресує з огляду на наслідки російського повномасштабного вторгнення росії: мобілізація, міграція, вбивства, полон є причиною різкого зменшення кадрового потенціалу.

Серед іншого і старости, і представники ОМС відзначили, що для роботи у старостинському окрузі доцільно залучати насамперед діловода, землевпорядника та адміністратора.

5.8. За результатами опитування виявлено ігнорування старостами повноваження щодо участі у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних, засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради: і старости, і представники ОМС фактично в однаковій мірі (трохи більше за 40%) зазначили про участь старост у засіданнях виконкому, близько третини – у пленарних засіданнях місцевої ради, близько 20% - у засіданнях постійних комісій місцевої ради.

Правом виступу на таких засіданнях старости користуються нечасто: про виступи під час засідань виконкому 52,5% згадувань старост та 41,4% - представників ОМС. Під час засідань постійних комісій місцевої ради – близько 20% згадувань, під час пленарних засідань місцевої ради – 20% старост згадали і 26,8% представників ОМС.

Таким чином, повноваження щодо участі у засіданнях виконкому, постійних комісій та пленарних засіданнях відповідної ради і виступу під час таких засідань мало реалізовані на практиці.

5.9. Відповідно до пункту 6 частини п'ятої статті 541 Закону, староста «бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу». Проте 33% старост визнали, що не здійснювали такі повноваження. Представники ОМС у 13,7% випадках визнали, що жоден староста їхньої громади не здійснював такі повноваження, і 12,3% згадування про те, що з такі повноваження здійснювали не всі старости.

5.10. 99,5% старост зазначили, що сприяють жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. І цей показник значно вищий за відповіді представників ОМС (72,8%). Отже, невиконання повноважень щодо сприяння жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, потребують додаткового вивчення.

5.11. Повноваження, визначене пунктом 12 частини п'ятої статті 541 Закону «сприяти утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі», не кореспондується із спеціальним Законом України «Про органи самоорганізації населення», який не містить згадок про правосуб'єктність старост.

6. Особливою проблемою є строкатість розмірів старостинських округів як за площею, так і за кількістю населення, що унеможлиблює уніфікацію повноважень старост. За такої ситуації «навантаження» на старост є різним. Практика створення старостинських округів, за даними респондентів, також є різною:

- старостинські округи у своєму складі мають від 1 (24,8%) до понад 10 населених пунктів (1,8%);
- старостинські округи мають населення як до 200 жителів (0,2%), так і понад 5000 жителів (2,6%);
- площа та відстань до адміністративного центру також є суттєво різною.

Вочевидь, розмір старостинського округу має вплив на якість та ефективність роботи старости.

7. Перелік повноважень старост, визначених у статті 541 Закону, не є вичерпним, і відповідно до пункту 13 частини п'ятої цієї статті Закону староста «здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України». Відтак, наділення старости широким переліком повноважень надає можливість «навантажити» його невластивими для нього функціями, що не сприятиме реалізації основної ролі старости у старостинському окрузі.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами дослідження та вищезазначених висновків РЕКОМЕНДОВАНО:

1. Взяти інформацію до відома та рекомендувати Міністерству розвитку громад та територій України, військовим адміністраціям, органам місцевого самоврядування використовувати в роботі результати дослідження «Повноваження старост: законодавчі норми і практика діяльності».
2. Розглянути доцільність широкого обговорення проблематики реалізації повноважень старост та повноти їх законодавчого забезпечення.
3. Провести додаткові дослідження застосування законодавства щодо повноважень з контрольних функцій старости та процедур звітування старост перед жителями та відповідною місцевою радою.
4. Під час підготовки до другого читання законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021) узгодити положення цього Закону із вимогами статті 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині повноважень старост у створенні та діяльності ОСНів.
5. Міністерству розвитку громад та територій України:
  - 5.1 надати інформаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування у застосуванні законодавства щодо повноважень старост;
  - 5.2 надати пропозиції законодавчого регулювання щодо:
    - стандартизації повноважень старост,
    - визначення правосуб'єктності в частині надання повноважень старостам.
6. Органам місцевого самоврядування базового рівня, сільським, селищним, міським головам:
  - ✓ дотримуватись вимог чинного законодавства щодо надання повноважень старостам;
  - ✓ у разі наявності, усунути порушення вимог Закону в частині надання повноважень старостам;
  - ✓ при наданні повноважень старостам враховувати спроможність та наявність ресурсного забезпечення для виконання таких повноважень;
  - ✓ унормувати питання порядку та процедур звітування старост перед місцевою радою та жителями з урахуванням безпекових факторів;
  - ✓ ініціювати заходи з поліпшення комунікацій старост з жителями старостинських округів;
  - ✓ сприяти старостам у виконанні повноважень щодо участі у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій, засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради та праві виступу під час таких засідань;
  - ✓ сприяти старостам у виконанні повноважень щодо участі у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;
  - ✓ сприяти підвищенню фахового рівня підготовки старост.

7. Асоціаціям органів місцевого самоврядування, у межах повноважень:
- ✓ сприяти сільським, селищним, міським радам у розвитку інституту старост;
  - ✓ надавати інформаційну, консультативно-методичну та просвітницьку допомогу органам місцевого самоврядування у частині реалізації повноважень старост;
  - ✓ сприяти поширенню кращих практик взаємодії старост з жителями територіальних громад, органами місцевого самоврядування та сільськими, селищними, міськими головами.



Комітет Верховної Ради України  
з питань організації державної влади,  
місцевого самоврядування, регіонального  
розвитку та містобудування

Грудень, 2024 рік