

ISSN 2311-8946

Науково-практичний журнал

**«РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА  
ТА УПРАВЛІННЯ»**

4 (30) листопад 2020 року



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

# Науково-практичний журнал

## Регіональна економіка та управління

4 (30) листопад 2020 р.

Редагування: Н. Літвиненко  
Комп'ютерна верстка: Ю. Войтюк

Журнал індексується  
у наукометричній базі Index Copernicus

Відповідальність за достовірність  
інформації, яка представлена в друкованих  
матеріалах, несуть автори.  
Редакція не завжди поділяє точку зору авторів.

### Засновник науково-практичного журналу ГО «Східноукраїнський інститут економіки та управління»

Свідоцтво про державну реєстрацію ЗМІ:  
КВ № 20514-10314Р від 20 грудня 2013 р.

Будь ласка, якщо у вас є запитання  
до редакції, звертайтеся до нас  
за телефоном або електронною поштою:  
office@siee.zp.ua; +38 095 314 96 69

Підписано до друку 30.11.2020 р.  
Формат 60x84/8.  
Папір офсетний. Цифровий друк.  
Ум. друк. арк. 16,97. Тираж 100 прим.  
Зам. 1120/144. Ціна договірна.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»  
69002, Україна, м. Запоріжжя,  
вул. Олександрівська, 84, оф. 414  
Телефон +38 (048) 709 38 69,  
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

## ЗМІСТ

<b>Bitner Iryna, Sysoiev Dmytro</b> Valuation of the bank's capital as a factor stability of the banking sector to ensure strategic development of the banking system.....	5
<b>Бондарець М. В.</b> Еволюція сільськогосподарських систем Австралії від часів першого поселення до першої тріади ХХ століття.....	9
<b>Ваганова А. В., Підковенко Р. А.</b> Сучасна модель якості надання медичних послуг населенню.....	15
<b>Вербівська А. В., Андрицький Б. О.</b> Підходи до класифікації конкурентних переваг підприємства.....	20
<b>Virkovska Anastasiya, Karp Iryna</b> Divergence of foreign trade interests in international cooperation.....	25
<b>Вовк О. М., Загайна С. Ю.</b> Управління розвитком економічного потенціалу: вартісний підхід та фактори впливу на вартість.....	32
<b>Войнарченко М. П., Родіонова І. В.</b> Методи та інструменти управління інноваційним розвитком машинобудівного підприємства .....	36
<b>Західна О. Р., Вацяк Д. І., Жовтяк К. В.</b> Формування спроможних територіальних громад як важливий напрям децентралізації в Україні.....	40
<b>Іванієнко В. В., Коваленко В. А.</b> Розвиток електронного бізнесу у світовому господарстві.....	45
<b>Конєва Т. А., Джрагацпанян В. А.</b> Визначення ролі позичкового капіталу у фінансуванні німецьких автомобільних компаній .....	50
<b>Кривцун І. М., Шевчик Х. М.</b> Тренди на ринку праці: нові виклики чи нові можливості.....	55
<b>Леміш К. М., Захаревич С. В.</b> Регулювання інституту старост в Україні.....	59
<b>Москалик Р. Я., Москалик А. Р.</b> Економічні наслідки забруднення повітря: приклад України та Європейського Союзу.....	65
<b>Новокрещенова Д. О.</b> Прийняття управлінських рішень на основі показників звітності по виплатах працівникам державного сектору.....	71

<b>Охріменко О. О., Зінченко Л. А.</b> Оцінювання ефективності міжнародної технічної допомоги у сфері державного управління України .....75	<b>Росенко Т. І., Ямелинець А. І.</b> Фіскальна консолідація як інструмент врегулювання надмірного державного боргу.....112
<b>Паламарчук Д. М., Паламарчук Н. О.</b> Аналіз енергозберігаючої політики країн ЄС..... 82	<b>Руденко А. О.</b> Використання банківських установ з метою легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом та фінансування тероризму.....117
<b>Петровська О. М., Мороз А. О., Левченко Ю. М.</b> Розробка стратегічних програм соціально-економічного розвитку як головний елемент ефективного формування людського потенціалу на прикладі Одеського регіону..... 88	<b>Сакун Г. О., Преображенська Д. І.</b> Обґрунтування підходів до формування іміджу підприємства ТОВ «ЗК ПРИНТ».....120
<b>Приходська І. В.</b> Удосконалення системи управління державним підприємством шляхом реорганізації управлінських процесів.....92	<b>Стеців І. С., Стеців І. І., Павич В. Ю.</b> Чинники інноваційного розвитку аграрних підприємств та напрями їх оптимізації.....124
<b>Проскуріна Н. М., Полякова К. В.</b> Особливості документального оформлення результатів щорічної інвентаризації основних засобів.....96	<b>Шедяков В. Е.</b> Переходний період: організація творческой активності и механизмы социального партнёрства.....130
<b>Радчук А. М.</b> Оцінювання ефективності корпоративного управління.....100	<b>Яворська О. Г.</b> Інтелектуальний капітал підприємства як економічна категорія.....137
<b>Розмислов О. М., Афанас'єва І. І.</b> Аналітичні заходи додаткового економічного ефекту випуску продукції в галузі машинобудування як інструмент підвищення конкурентоспроможності.....105	<b>Янчук Т. В., Крупчатнікова Т. С.</b> Удосконалення маркетингової діяльності на підприємствах засобами сучасних інформаційних технологій.....141

## CONTENTS

<b>Bitner Iryna, Sysoiev Dmytro</b> Valuation of the bank's capital as a factor stability of the banking sector to ensure strategic development of the banking system.....5	<b>Okhrimenko Oksana, Zinchenko Liena</b> Evaluation of efficiency of international technical assistance in the field of public governance of Ukraine.....75
<b>Bondarets Marina</b> Evolution of australia's agricultural systems from the first settlement to the first triad of the twentieth century.....9	<b>Palamarchuck Dmytro, Palamarchuck Natalia</b> Analysis of EU energy saving policy.....82
<b>Vahanova Lyudmila, Pidkovenko Roman</b> The modern quality of providing medical services model to the population...15	<b>Petrovska Oksana, Moroz Anastasiia, Levchenko Yuliia,</b> Development of strategic programs of socio-economic development as the main element of effectively formation of human potential on the example of the Odesa region.....88
<b>Liudmyla Verbivska, Andrytskyi Bohdan</b> Approaches to the classification of competitive advantages of the enterprise.....20	<b>Prykhodska Iryna</b> Improvement of the state enterprise management system through reorganization of management processes.....92
<b>Virkovska Anastasiya, Karp Iryna</b> Divergence of foreign trade interests in international cooperation..... 25	<b>Proskurina Nelya, Polyakova Kateryna</b> Features of documentation of the results of the annual inventory of fixed assets.....96
<b>Vovk Olha, Zahaina Svetlana</b> Economic potential development management: a cost approach and factors of impact on cost..... 32	<b>Radchuk Anastasia</b> Evaluation of corporate management efficiency.....100
<b>Voynarenko Mykhailo, Rodionova Iryna</b> Methods and tools for innovative development management of machine-building enterprise..... 36	<b>Rozmyslov Alexander, Afanasieva Inna</b> Analytical activities for extra economic effect of the mechanical engineering products release as an instrument to increase competitiveness.....105
<b>Zakhidna Oksana, Vatsiak Diana, Zhovtiak Kateryna</b> Creation of capable territorial communities as an important direction of decentralization in Ukraine..... 40	<b>Rosenko Taya, Yamelynets Andrii</b> Fiscal consolidation as a tool for setting excessive public debt.....112
<b>Ivaniienko Viktor, Kovalenko Vladyslav</b> Development of e-business in the world economy.....45	<b>Rudenko Anastasiia</b> Use of banking institutions for the money laundering and terrorist financing.....117
<b>Konieva Tetiana, Dzhragatspanian Valeria</b> Determining the role of debt capital in financing German car companies.....50	<b>Sakun Hanna, Preobrazhenska Daria</b> Justification of approaches to the formation of the image of the enterprise LLC «3K PRINT».....120
<b>Kryvtsun Iryna, Shevchyk Khrystyna</b> Labor market trends: new challenges or new opportunities.....55	<b>Stetsiv Iryna, Stetsiv Ihor, Pavych Volodymyr</b> Factors of innovative development of agricultural enterprises and directions of their optimization.....124
<b>Lemish Kateryna, Stanislav Zakharevych</b> Regulation of the institute of headmen leaders in Ukraine..... 59	<b>Shedyakov Vladimir</b> Transition period: organization of creative activity and mechanisms of social partnership .....130
<b>Moskalyk Roman, Moskalyk Liana</b> Economic consequences of air pollution: the example of Ukraine and the European Union.....65	<b>Yavorska Oksana</b> Intellectual capital of the enterprise as an economic category.....137
<b>Novokreshchenova Daria</b> Adoption of management decisions on the basis of reporting indicators of employee benefits of public sector.....71	<b>Yanchuk Tetiana, Krupchatnikova Tetiana</b> Improvement of marketing activities in enterprises by means of modern information technologies.....141

**Kryvtsun Iryna**

PhD, Associate Professor,  
Associate Professor of Enterprise Economics and Investments Department  
National University «Lviv Polytechnic»

**Shevchyk Khrystyna**

Student  
National University «Lviv Polytechnic»

**LABOR MARKET TRENDS: NEW CHALLENGES OR NEW OPPORTUNITIES****Summary**

The COVID-19 pandemic has been a difficult test for the economies of most countries. Beyond slowing down business activity and reducing production / sales, it has led to significant changes in the structure of labor demand in various economics sectors. The professions groups have been formed on the labor market, for which: demand has significantly decreased; demand remained virtually unchanged and for which demand increased. Government policy in most countries – as a reaction to the pandemic – has focused on mitigating the coronavirus effects on the financial state of both employers and employees. However, as the experience of many countries shows, the government's financial support for "unpromising professions" has led to a slower labor supply reaction to vacancies in high-demand industries and new jobs caused by the pandemic.

**Key words:** labor market, promising professions, employment, unemployment, Covid-19 pandemic.

УДК 352.075.2

**Леміш Катерина Михайлівна**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та адміністрування  
Бердянського державного педагогічного університету

**Захаревич Станіслав Володимирович**

студент магістратури  
Бердянського державного педагогічного університету

**РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В УКРАЇНІ**

У статті проаналізовано особливості існування інституту старост у 2015–2020 рр., узагальнено та систематизовано ключові проблеми у функціонуванні інституту старост в Україні: стосовно поняття «старостинський округ», призначення та звільнення старост, формування старостинських округів. Проаналізовано досвід заснування та функціонування об'єднаних територіальних громад Запорізької області. У статті акцентується увага на законодавчих прогалинах щодо регулювання діяльності старост. Запропоновано заходи на законодавчому та нормативному рівнях щодо удосконалення роботи інституту старост в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, старости, органи місцевого самоврядування, інститут старост, об'єднані територіальні громад.

**Постановка проблеми.** З 2014 року Україна знаходиться у процесі децентралізації, тобто передачі повноважень та фінансових ресурсів з центральних органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. 2020 рік визначений роком завершення вказаної реформи. 25 жовтня 2020 року відбулися місцеві вибори на новій адміністративно-територіальній основі.

В процесі децентралізації утворено об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ), які отримали повноваження та фінансові ресурси, співрозмірні з дореформеними повноваженнями районних рад та міст обласного значення. Крім того, значно зменшено кількість районів та звужено їх повноваження. Із самого поняття «об'єднана територіальна громада» впливає, що ОТГ – структура, створена на основі об'єднання колишніх сільських, селищних та міських рад. Відповідно, ті ради, що увійшли до складу ОТГ припиняють свою діяльність шляхом ліквідації (крім тієї

ради, де розташований адміністративний центр громади). З цього закономірно постає питання того, хто представлятиме інтереси ліквідованих сільських/селищних/міських рад. Законодавець 2015 р. передбачив для населених пунктів, що не є центром громади, можливість мати свого представника (окрім депутатів ОТГ). Так було створено інститут старост в Україні, який став однією з основ нового територіального устрою. Вказаний інститут покликаний компенсувати жителям територій колишніх громад, що об'єдналися у територіальну громаду та не стали її адміністративним центром, втрату власних органів місцевого самоврядування. Староста відповідно до діючого законодавства протягом 2015–2020 рр. був виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу. З 23 липня 2020 р. староста є посадовою особою місцевого

самоврядування, що затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови [1]. Щоправда, законодавець не врегулював ряд питань: не визначено територіальну основу діяльності старост та критерії, за якими місцева рада має приймати рішення про кількість старост та те, які населені пункти вони представлятимуть. Крім того, довгий час залишалось відкритим питання підпорядкованості старости голові та раді об'єднаної територіальної громади, адже його повноваження можуть бути достроково припинені за рішенням місцевої ради, якщо він порушує Конституцію або Закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Ці положення фактично роблять старосту залежним від місцевої ради ОТГ, що може знизити його здатність ефективно та результативно захищати інтереси жителів населених пунктів, які вони представляють.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Більша частина літератури, присвяченої діяльності інституту старост, має інформаційний та рекомендаційний характер. Ґрунтовні дослідження практично відсутні, а наявні роботи швидко втрачають актуальність через часту зміну законодавства. Окремі проблемні аспекти регулювання інституту старост у своїх роботах окреслюють І. Дробуш Л. Ваколюк, С. Ваколюк, А. Андрушко, О. Колесников, О. Калашнікова, М. Дзбпин, Д. Кривульський.

На жаль, питання функціонування інституту старост мало вивчене, ряд окреслених проблем є неврегульованими, що є абсолютно неправильним, враховуючи важливість посади старости для більшості населених пунктів країни.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є окреслення ключових проблем, що існують в організації інституту старост в Україні та формулювання пропозицій щодо вирішення деяких з них.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Інститут старост в Україні створено в системі місцевого самоврядування України у 2015 р., коли було прийнято Закон України (ЗУ) № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [2].

Відповідно до статті 14-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] (у редакції до 23.07.2020 р.) староста спершу визначався як виборна посадова особа місцевого самоврядування, що обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Цією ж статтею було визначено, що повноваження старости починаються з моменту складення ним присяги відповідно до ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» [3] на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. Строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п'ять років, крім випадків до-

строкового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [4, с. 23]. За посадою старосту було віднесено до членів виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Особливістю положень законодавства щодо виборів старост було те, що не передбачалось проведення виборів старост в обов'язковому порядку. Місцева рада на власний розсуд мала змогу призначати вибори та обирати старост. На практиці ж чимало місцевих рад відмовились від проведення виборів старост та призначали виконуючих обов'язки старости.

23.07.2020 р. набрав чинності ЗУ від 16.07.2020 р. № 805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», який суттєво змінив статус старости в системі місцевого самоврядування та порядок його призначення. Статтю 14-1, якою визначався статус старости, із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» було виключено. З Виборчого кодексу України пункти статей, що стосувались виборів старост, було виключено. Стаття 54-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», присвячена інституту старост, була змінена. Відтепер законодавець визначив, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. За посадою староста залишився членом виконавчого комітету відповідної ради. У старій редакції Закону було вказано, що при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. У новій же редакції вказано, що при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові [5]. Також, якщо раніше Законом було врегульовано, що староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. Крім того, на вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу. У новій же редакції Закону староста, крім основного звіту, має звітувати на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін. Таким чином, законодавець суттєво додав повноважень та прав раді і голові ОТГ стосовно їх роботи зі старостами. При цьому, частиною 3 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено наступне: «Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, вирішуються такі питання: 1) утворення старостинських округів; 2) затвердження Положення про старосту; 3) прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости у випадках, передбачених цим Законом» [1].

Найсуттєвішою новацією вказаного закону є те, що посада старости перестала бути виборною.

На нашу думку, вказане положення є «кроком назад», адже інститут старости покликаний захищати інтереси жителів населених пунктів, що не стали центром громади. Жителі повинні мати змогу самостійно та безпосередньо (шляхом прямого волевиявлення на виборах) обрати старостою людину, яка, на їхню думку, дійсно бажає та може захищати їхні інтереси. В такому випадку староста у процесі своєї діяльності мав би орієнтуватися саме на інтереси жителів свого округу. Звісно, це положення Закону створювало певні проблеми, як-от питання трудових відносин, співвідношення повноважень сільського голови та старости. Але староста дійсно мав стати представником територіальної громади свого/своїх населених пунктів. Тепер же, за процедурою обрання старосту, по суті, прирівняли до заступника голови ради. Вказана норма створила потенційну небезпеку: іноді інтереси жителів старостинського округу можуть йти врозріз з інтересами ради та голови громади. За старою редакцією Закону саме староста залишався безпосереднім оплотом та втілювачем інтересів жителів старостинського округу. Тепер же з'явилась небезпека того, що позиція старости йтиме врозріз з інтересами жителів старостинського округу, адже своєю посадою староста буде зобов'язаний голові та раді громади, а не жителям округу. Діюча редакція Закону навіть не передбачає обов'язку голови та ради ОТГ проводити консультації, громадські слухання з приводу призначення старости. Навіть більше – старостою може бути призначена особа, яка не проживає на території відповідного старостинського округу.

Одним із найважливіших та першочергових завдань майбутніх рад об'єднаних територіальних громад є формування старостинських округів у населених пунктах, що не є центром громади. На законодавчому рівні чітко не визначено те, скільки має бути в ОТГ старостинських округів та відсутні чіткі критерії їх формування. Тож, формувати їх має рада ОТГ.

Старостинський округ також можна розглядати як: 1) просторові межі для службової діяльності старости; 2) територію, на яку поширюються повноваження старости; 3) територіальне утворення, що є складовою частиною об'єднаної громади; 4) сукупність жителів одного чи декількох населених пунктів (крім адміністративного центру ОТГ), яка потребує забезпечення представництва своїх інтересів старостою у виконавчих органах відповідної ради [6].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що утворення старостинських округів належить до питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях рад. Інші положення, що регулюють вказане питання, відсутні. Фактично це значить, що рада новоствореної ОТГ може вирішувати на власний розсуд те, скільки існуватиме старостинських округів, розподіляти населені пункти між різними населеними пунктами [6].

У переважній більшості об'єднаних територіальних громад України, до листопада 2020 р. існували лише виконуючі обов'язки старост. Лише невелика частина з них була обраною на вибо-

рах [8]. До прикладу, у Запорізькій області вибори старост проводились у Великобілозерській, Оріхівській, Берестівській, Веселівській, Осипенківській, Бердянській, Комиш-Зорянській, Смирновській та інших об'єднаних територіальних громадах [9]. У Приморській, Новоолексіївській, Чернігівській та інших ОТГ вибори старост не проводились. Старостинські округи у вказаних громадах до листопада 2020 р. очолювали виконуючі обов'язки старост. Це при тому, що деякі з цих громад існують вже більше трьох років. Очевидними мотивами збереження подібної ситуації для вказаних громад є: 1) економія бюджетних коштів, адже вибори старост мали проводитись за рахунок бюджетів ОТГ; 2) питання «зручності» старост, адже виконуючі обов'язки старост визначались радою ОТГ за поданням голови ради, а на виборах громадяни могли обрати зовсім інших осіб. Тому, звісно, міг мати місце ризик того, що староста, обраний шляхом прямих виборів, може мати потенційний конфлікт з радою та головою ОТГ, тому рада і призначала тих осіб, яких депутати та голова ОТГ вважали за потрібне призначити. Мають місце і випадки, коли в одній громаді частина старост є обраними на виборах, а інша частина – призначені виконуючими обов'язки.

В ОТГ, у яких кількість населення адмінцентру в разі перевищує кількість населення в усіх разом узятих периферійних населених пунктах, старости на порядок денний та прийняття рішень можуть впливати лише мінімально. Тому в таких громадах існує потреба в запровадженні максимально можливої кількості старост для того, щоб забезпечити додаткове представництво інтересів населених пунктів, що не є адміністративним центром. Крім того, в асиметричних громадах особливого значення набувають місцеві механізми стримувань і противаг, які дозволяють старостам блокувати рішення, що суперечать інтересам сіл і селищ, які вони представляють. Прикладом такого механізму є право старости погоджувати проекти рішень щодо майна об'єднаної територіальної громади, розташованого на території населеного пункту, в якому староста обраний [10].

В ОТГ, у яких відсутній сильний адміністративний центр, або ж наявність сильного центру збалансована широкою периферією, потенціал впливу старост на прийняття рішень вищий. Такою громадою вже стала Коларівська сільська ОТГ Бердянського району Запорізької області з центром у селі Болгарка, до складу якої увійшли шість сільських рад з кількістю населення від 650 до 1450 осіб, при чому адміністративний центр лише на кілька десятків жителів перевершує, наприклад, Зеленівку. До складу виконавчого комітету вказаної ОТГ увійшли 7 старост, що дозволяє останнім суттєво впливати на рішення виконкому. Близькою до симетричної є Чернігівська ОТГ Запорізької області, яка налічує одинадцять старостинських округів, а адміністративний центр громади налічує трохи більше шести тисяч жителів. При чому, у складі виконавчого комітету Чернігівської ОТГ Запорізької області старости мають більшість (11 з 19 членів виконкому ОТГ є старостами) [11]. Іншою є

ситуація, наприклад, в Осипенківській ОТГ, у складі виконкому якої старост налічується лише двоє із загального складу у двадцять осіб [12]. Відповідно, і мати вирішальний вплив на рішення виконкому старости не можуть. Подібна ситуація склалася у громадах, до складу яких увійшла невелика кількість рад, що об'єдналися.

У законодавчому полі України, крім старости, не передбачені інші посадові особи місцевого самоврядування, котрі могли б допомогти йому в діяльності. Мова йде про доцільність для старости мати помічника на громадських засадах, їх кількість визначається рішенням ради ОТГ. Йдеться не лише про секретаря (діловода), а про допоміжний орган адміністрування з метою посилити спроможність старост – старостат [13]. В цьому плані цікавим є досвід Чернігівської ОТГ Запорізької області, до складу старостинських округів якої входить одночасно до 5 населених пунктів. У структурі селищної ради у складі загального відділу передбачено чимало посад діловодів, одинадцять з яких працюють віддалено у старостинських округах. При чому, вказані діловоди фактично виступають помічниками старост [11].

Враховуючи позицію законодавця щодо повноважень та обов'язків старост, кожна ОТГ самостійно вирішує те, які повноваження та обов'язки виконуватиме староста, звісно, крім тих, що вказані у Законі. Трапляються факти, коли в одній громаді староста має не такий великий обсяг повноважень та обов'язків (наприклад, Берестівська та Новоолексіївська ОТГ Запорізької області), а в іншій – навантаження на старосту доволі велике (Чернігівська ОТГ Запорізької області). Крім того, трапляються випадки, коли староста може бути призначений в округ, де близько 400 жителів, а також у селище, де близько 7 тисяч осіб. Законодавство даний показник не унормовує. Тому рада ОТГ має покладати повноваження та обов'язки на старосту саме виходячи із навантаження на старосту. Крім того, постає питання того, хто саме реалізовуватиме повноваження старости, наприклад, в адміністративному центрі громади, де старости немає. По суті, треба або створювати окрему штатну одиницю для реалізації цих повноважень, або знаходити інший вихід.

Нааявні ще ряд законодавчих проблем. Так, 25 жовтня 2020 р. відбулися перші місцеві вибори депутатів сільських, селищних, міських ради територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів [14]. Попередньо законодавець ліквідував та утворив нові райони [15], а Кабінет Міністрів України прийняв ряд розпоряджень від 12 червня 2020 р. про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад різних областей [14]. По суті, в Україні запроваджено новий адміністративно-територіальний устрій. Громади, що утворилися відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України, об'єднані вказаними розпорядженнями, а не на добровільних засадах. Але парадокс у тому, що станом на початок листопада 2020 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» залишається чинним [2]. Це створює чимало проблем новоствореним громадам у різних сферах їх діяльності, а

особливо – у частині створення старостинських округів.

Парадокс полягає у нижче викладеному. Після офіційного оголошення результатів виборів та реєстрації депутатів ОТГ мають відбутися перші сесії об'єднаних територіальних громад. У цей день повноваження голів та рад, що об'єдналися, будуть припинені. Відповідно, вже на цій першій сесії має бути прийняте Положення про старосту, мають бути створені старостинські округи та призначені старости або виконуючі обов'язки старост, адже з наступного дня після проведення сесії ради ОТГ території, що увійшли до складу ОТГ, фактично залишаться без ключових органів влади. Але порядок прийняття вказаних рішень регулює Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який, як вже було зазначено, є чинним станом на листопад, але не відповідає реальності, адже новостворені ОТГ утворилися не шляхом добровільного об'єднання.

Абзац 24 ст. 1 ЗУ України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначає старостинський округ як частину території ОТГ, утвореної відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою [2]. Відповідно до чинної редакції п. 1 ч. 3 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», утворення старостинських округів належить до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради громади, утвореної відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що вирішується на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради [1].

Тож, об'єднаним територіальним громадам доведеться призначити старосту не на території певного старостинського округу, а призначити його старостою окремих сіл та селищ. У Положенні ж про старосту ради ОТГ у такому випадку мають виключити поняття старостинського округу, адже воно не відповідатиме вимогам чинного законодавства. По суті, рада ОТГ за пропозицією голови ради має призначити старосту на конкретно визначені населені пункти (наприклад, «призначити старостою села Нельгівка, селища Нельгівка») без створення старостинських округів.

На нашу думку, варто повернути до законодавства положення про те, що староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Звісно, законодавство, що діяло до 23 липня 2020 р. теж мало свої недоліки. Тож, на нашу думку, треба зважено поєднати положення законодавства до 23 липня та після вказаної дати з певними коригуваннями. До ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» варто повернути положення про те, що при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним

і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним - перед сільською, селищною, міською радою. Разом з тим, варто залишити і діючий пункт щодо того, що староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін. Таким чином вдасться збалансувати інтереси жителів старостинського округу та ради ОТГ.

Діюча редакція Закону передбачає, що повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради. Для цього достатньо простої більшості голосів у раді ОТГ. На нашу думку, вказане положення варто залишити у законодавстві з метою помірної впливу ради ОТГ та старост, але варто передбачити, що таке рішення має бути прийняте не менше ніж 2/3 голосів від загального складу ради. Крім того, таке рішення можливе лише у випадку порушення старостою чинного законодавства. Таким чином вдасться створити систему запобіжників щодо усунення свавілля з боку ради ОТГ чи самого старости.

Задля приведення у відповідність до законодавства вищезазначених норм, варто внести зміни і до інших Законів. Так, статтю 10 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» варто викласти у наступній редакції (яка діяла до 23 липня 2020 року): «Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється: на посаду ... старости в порядку, встановленому ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні;...». Частина шосту статті 11 вказаного Закону викласти в наступній редакції: «Особи, які вперше були обрані на посади сільських, селищних, міських голів, голів рад, старости, складають Присягу на сесії відповідної ради, текст якої визначено в частині першій цієї статті» [1]. Варто внести відповідні зміни і до ЗУ «Про державний реєстр виборців». З метою приведення у порядок діючого законодавства варто змінити і деякі положення Виборчого кодексу України, виклавши їх у редакції, що діяла до 23.07.2020 р.

Як вже було зазначено, чимало проблем для ОТГ викликає питання формування старостинських округів. Громади постають перед дилемою: зробити достатньою кількість старостинських округів, щоб забезпечити населення максимально доступними адміністративними послугами, правом на представництво інтересів, а з іншого боку – питання економії бюджетних

коштів, адже чим більша кількість старост, тим більша сума видатків на їх утримання, особливо враховуючи те, що посадовий оклад старости є доволі великим. Так, наприклад, посадовий оклад голови ради з населенням до 15 тисяч осіб складає 11500 грн., заступника, секретаря ради – 10500 грн., старости – 9500 грн., начальника відділу – 6600 грн. [16]. Як бачимо, староста має посадовий оклад найбільший після керівного складу ОТГ. Відповідно, видатки на старосту мають бути економічно виправдані. Законодавство передбачає ряд обов'язків старости, які є явно недостатніми для таких видатків. Тому громади можуть поскладати на старост інші обов'язки, як-от: вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів цивільного стану тощо.

Профільним органам державної влади варто було би розробити рекомендації щодо утворення старостинських округів з урахуванням кількості населення ОТГ, кількості рад, що об'єдналися, розміру території, фінансових можливостей громади.

Важливим є той факт, що на сьогодні відсутнє Типове положення про старосту. Кожна ОТГ на власний розсуд вирішує те, яким буде це Положення, які повноваження та обов'язки виконуватимуть старости. Тому мають місце випадки, коли в одній ОТГ старости мають доволі велике навантаження, а в іншій – досить помірне. Тому, на нашу думку, Кабінету Міністрів України варто було би затвердити своєю Постановою Типове положення про старосту. Основою для нього могло би послужити Положення про старосту, розроблене Асоціацією міст України [11].

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, функціонування інституту старост за період 2015–2020 рр. продемонструвало переваги впровадження даного інституту для захисту інтересів жителів периферійних територій, але, разом із тим, окреслило ряд проблем, що потребують вирішення. На законодавчому рівні необхідні наступні заходи з удосконалення роботи інституту старост в ОТГ: повернути посаді старости статус виборної; зобов'язати старосту щорічно звітувати перед жителями старостинського округу та радою ОТГ; передбачити процедуру відкликання старости за народною ініціативою та процедуру припинення повноважень старости на рішенням не менше як 2/3 голосів від складу місцевої ради; затвердити Типове положення про старосту; усунути колізії законодавства щодо поняття старостинського округу.

## Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.11.2020).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 10.11.2020).
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 11.11.2020).
4. Науково-практичний посібник: Становлення інституту старости: перші кроки/ Кол. авт.: М. Баюк, М. Войт, Т. Гаман, О. Гуменюк, І. Ковтун, Р. Примуш, І. Рижук, Л. Требик, С. Флентін. С. Циц; За заг. ред. Баюка М. Хмельницький: ПП МЕЛЬНИК А.А., 2017. 225 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 36. Ст. 273. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#n2483> (дата звернення: 11.11.2020).
6. Врублевський О. Про старостинські округи в об'єднаних громадах: запитання та відповіді. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9109> (дата звернення: 11.11.2020).

7. Брусенцова Я. Моделі старостинських округів: за ким останнє слово. *Радник старости*. Вересень, 2018. № 3. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2018/september/issue-3/article-38940.html> (дата звернення: 11.11.2020).
8. Шарута О. Волинські старости навчалися представляти інтереси своїх територій у громадах. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2527506-volinski-starosti-navcalisa-predstavlati-interesi-svoih-teritorij-u-gromadah.html> (дата звернення: 11.11.2020).
9. Місцеві вибори в територіальних громадах. URL: <http://info-vybory.in.ua/?koatu=2300000000&level=2&dtfrom=2015-10-01&dtto=2020-11-01&commtype=&leveltype=3false#calendar> (дата звернення: 11.11.2020).
10. Колесников О., Калашнікова О., Дзюпин М. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце у системі управління. *Асоціація сприяння самоорганізації населення*. URL: [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/dp-2016-33](https://issuu.com/irf_ua/docs/dp-2016-33) (дата звернення: 11.11.2020).
11. Довідник. Чернігівська об'єднана територіальна громада. URL: <https://chegromada.gov.ua/aparat-selischnoi-radi-15-28-04-16-07-2019/> (дата звернення: 12.11.2020).
12. Склад Виконавчого комітету. Осипенківська громада. Бердянський район, Запорізька область. URL: <https://osypenkivska-gromada.gov.ua/vikonavchij-komitet-21-17-43-18-04-2016/> (дата звернення: 12.11.2020).
13. Полова О. Староста у селі: один – не воїн. URL: [https://zn.ua/ukr/economics\\_of\\_regions/starosta-u-seli-odin-ne-vojin-276488\\_.html](https://zn.ua/ukr/economics_of_regions/starosta-u-seli-odin-ne-vojin-276488_.html) (дата звернення: 11.11.2020).
14. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року: Постанова Центральної виборчої комісії від 8 серпня 2020 року № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text> (дата звернення: 12.11.2020).
15. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 12.10.2020).
16. Про внесення змін у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 р. № 441. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/441-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2020).
17. Брусенцова Я. Положення про старосту: з урахуванням змін. *Радник старости*. 2017. № 7. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/july/issue-7/article-28929.html> (дата звернення: 11.11.2020).

#### **Леміш Катерина Михайловна**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджмента та адміністрування  
Бердянського державного педагогічного університета  
**Захаревич Станіслав Володимирович**  
студент магістратури  
Бердянського державного педагогічного університета

## **РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА СТАРОСТ В УКРАИНЕ**

### **Аннотация**

В статье проанализированы особенности функционирования института старост в 2015–2020 гг., обобщены и систематизированы ключевые проблемы в функционировании института старост в Украине: относительно понятия «Старостинский округ», назначение и освобождение старост, формирование старостинских округов. Проанализирован опыт создания и функционирования объединенных территориальных громад в Запорожской области. В статье акцентируется внимание на законодательных пробелах по регулированию деятельности старост. Предложены меры на законодательном и нормативном уровнях по усовершенствованию функционирования института старост в Украине.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, старосты, органы местного самоуправления, институт старост, объединенные территориальные громады.

#### **Lemish Kateryna**

PhD, Associate Professor,  
Associate Professor of Department of Management and Administration  
Berdiansk State Pedagogical University  
**Stanislav Zakharevych**  
Master's Student  
Berdiansk State Pedagogical University

## **REGULATION OF THE INSTITUTE OF HEADMEN LEADERS IN UKRAINE**

### **Summary**

The article analyzes the peculiarities of the existence of the institute of headmen in 2015–2020, summarizes and systematizes the key problems in the functioning the Institute of headmen in Ukraine: the concept of "headmen district", appointment and dismissal of headmen, the formation of headmen districts. The experience of the establishment and functioning of the united territorial communities of Zaporizhzhia region is analyzed. The article focuses on legislative gaps in regulating the activities of headmen. Measures at the legislative and regulatory levels to improve the work of the institute of headmen in Ukraine are proposed.

**Key words:** local self-government, headmen, local self-government bodies, Institute of headmen, united territorial communities.