

ДОСЛІДЖЕННЯ

КОНТРОЛЬНІ
ФУНКЦІЇ
СТАРОСТИ

Київ, 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
I. ПОВНОВАЖЕННЯ СТАРОСТИ З КОНТРОЛЮ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ.....	4
II. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ СТАРОСТ.....	8
III. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	23
IV. КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ СТАРОСТИ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ	31
ВИСНОВКИ.....	38
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	42

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 дослідження було вивчення проблематики законодавчого забезпечення діяльності старост, практичної реалізації положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі - Закон) щодо повноважень старост, вивчення ролі старост для розвитку територіальної громади. Дане дослідження серед іншого виявило таку проблему, як неоднозначне розуміння повноважень старост з контролю. Так, частиною п'ятою статті 54¹ Закону серед іншого визначено повноваження щодо контрольних функцій старости (участь у контролі 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 цих контрольних повноважень. Наприклад, повноваження «бере участь у здійсненні контролю» часто розуміється як «здійснення контролю» або «виконання завдання у сфері контролю», що, вочевидь, знаходиться поза межами повноважень старост. Серед основних контрольних функцій старости респондентами названо наступні (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. Таким чином, питання контрольних функцій старости потребувало окремої уваги та додаткового аналізу.

Комітет ініціював продовження вивчення практики реалізації положень Закону щодо повноважень старост з контролю. Метою дослідження було визначено проблематику законодавчого забезпечення та практичної реалізації контрольних функцій старост, ролі таких повноважень для ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад.

Дослідження проводилось у I-II кварталі 2025 року шведсько-українською Програмою Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» спільно з громадською організацією «ДЕСПРО».

Участь у дослідженні взяв 3821 респондент з усіх областей України (окрім Луганської області), з них - 2388 старост та 1433 інших представників органів місцевого самоврядування.

Скорочення, що вживано у дослідженні:

ВАНП	військові адміністрації населених пунктів
ВПО	внутрішньо переміщені особи
Закон	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
ОМС	органи місцевого самоврядування
ОСН	орган самоорганізації населення
СО	старостинські округи
ТГ	територіальна громада
ЦКУ	Цивільний кодекс України

I. ПОВНОВАЖЕННЯ СТАРОСТИ З КОНТРОЛЮ: ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ

1. Зміст повноважень

Частина п'ята статті 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає перелік повноважень старост як посадових осіб органу місцевого самоврядування, які працюють на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету - у виконавчому комітеті ради.

Серед таких повноважень – участь у здійсненні контролю:

- 1) за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного СО;
- 2) за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного СО;
- 3) участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного СО.

2. Поняття «участь у здійсненні контролю»

Відповідно до статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Механізм контролю у публічному управлінні має відповідну законодавчу інституалізацію.

Проте наразі повноваження старост з контролю на законодавчому рівні регульовані фрагментарно. Так, частина п'ята статті 54¹ Закону визначає лише предмет контролю, але не встановлює механізм та спосіб участі, умови залучення, види та підстави контролю, постконтрольні дії тощо.

Ця правова невизначеність на практиці призводить до різних проявів, починаючи від різноманітних форм колективного контролю за визначеним предметом і закінчуючи ототожненням повноважень щодо участі у контролі з безпосередньо контролем.

Вочевидь, надаючи старостам право саме участі у здійсненні контролю, законодавець мав на увазі обмеженість одноосібної правосуб'єктності старости у цьому питанні. Тобто староста не уповноважений самостійно приймати рішення про контроль, встановлювати «правила» такого контролю та його проводити.

3. Предмет контролю

1) Щодо участі у здійсненні контролю за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, законодавець не обмежує сам предмет контролю певним видом актів чи колом питань, які вони регулюють. Відтак, староста наділяється широкими повноваженнями, що є дискусійним. Наприклад, постає питання: чи доцільно надавати старості право участі у здійсненні контролю за виконанням актів індивідуальної дії.

2) Участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності є складним питанням, що потребує наявності відповідної кваліфікації.

Окрім того, поняття «комунальної власності» не має достатньо чіткого законодавчого регулювання. Так, частина перша статті 60 Закону до переліку об'єктів комунальної власності відносить:

- ✓ рухоме і нерухоме майно;
- ✓ доходи місцевих бюджетів, інші кошти;
- ✓ землю;
- ✓ природні ресурси;

- ✓ підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств;
- ✓ житловий фонд;
- ✓ нежитлові приміщення;
- ✓ заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування;
- ✓ інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Проте частина третя статті 16 Закону містить відмінну класифікацію об'єктів комунальної власності, називаючи їх «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування»:

- ✓ рухоме і нерухоме майно;
- ✓ доходи місцевих бюджетів, інші кошти;
- ✓ земля;
- ✓ природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах;
- ✓ об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

В свою чергу Цивільний кодекс України встановлює, що право комунальної власності поширюється на майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді (ч. 1 ст. 327 ЦКУ).

Отже, сам предмет контролю не є чітко визначеним.

Варто зазначити, що законодавець не передбачив як предмет контролю використання об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, розташованих на території старостинських округів.

3) Стан благоустрою як предмет контролю також є непростим питанням та потребує наявності у старости відповідної кваліфікації.

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» *«благоустрій населених пунктів - комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля».*

4. Суб'єкти контролю

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» унормовує повноваження щодо контролю за виконанням рішень місцевої ради, виконкому та розпоряджень сільського, селищного, міського голови фрагментарно.

Так, контроль за виконанням рішень місцевої ради покладається на постійні комісії такої ради. Організація контролю – на секретаря сільської, селищної, міської ради, а щодо рішень районної, обласної, районної у місті ради – на голову відповідної ради. Повноваження старост у цій частині – це участь у здійсненні такого контролю.

Контроль за виконанням рішень виконавчого комітету так само покладається Законом на постійні комісії відповідної ради. Старости лише беруть участь у контролі.

При цьому Закон не обумовлює, хто саме має контролювати виконання розпоряджень сільського, селищного, міського голови. Проте до повноважень старост віднесено участь у здійсненні контролю за виконанням розпоряджень голови.

Відповідно до нещодавніх змін до Закону (нової статті 13⁴) з'являється ще один суб'єкт контролю: «ініціатор громадського оцінювання», який наділяється повноваженнями щодо здійснення аналізу діяльності органів та

посадових осіб місцевого самоврядування (а отже, і виконанням рішень ради, виконкому та розпоряджень голови).

Після набрання чинності Законом 3077-IX (нова редакція Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»), який передбачає зміни до статті 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», керуючий справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради (у разі створення) матиме повноваження щодо організації здійснення контролю за виконанням рішень виконавчого комітету:

Повноваження	Старости	Постійні комісії ради	Секретар сільської, селищної, міської ради	Голова районної, обласної, районної у місті ради	Ініціатор громадського оцінювання****	Керуючий справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення) ради	Правове регулювання
Контроль за виконанням рішень ради	Участь у контролі за виконанням рішень ради	Контроль за виконанням рішень ради*	Організація контролю за виконанням рішень ради**	Організація контролю за виконанням рішень ради***	Аналіз діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування		ст. 54 ¹ , ч. 6 ст. 47, п.5 ч. 3 ст.50, п.2 ч. 6 ст.55, ст. 13 ⁴
Контроль за виконанням рішень виконавчого комітету	Участь у контролі за виконанням рішень виконавчого комітету	Контроль за виконанням рішень виконавчого комітету*				Організація здійснення контролю за виконанням рішень виконавчого комітету*****	Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Контроль за виконанням розпоряджень голови	Участь у контролі за виконанням розпоряджень голови						*****зміни до ст. 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» набудуть чинності пізніше

*Постійні комісії за дорученням ради, голови, заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою вивчають діяльність підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, подають за результатами перевірки рекомендації на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках - на розгляд ради або виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради; здійснюють контроль за виконанням рішень ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

** Секретар сільської, селищної, міської ради забезпечує своєчасне доведення рішень ради до виконавців і населення, організує контроль за їх виконанням, забезпечує оприлюднення рішень ради відповідно до Закону України "Про доступ до публічної інформації", забезпечує офіційне оприлюднення рішень ради, які відповідно до закону є регуляторними актами, а також документів, підготовлених у процесі здійснення радою регуляторної діяльності, та інформації про здійснення радою регуляторної діяльності.

***Голова районної, обласної, районної у місті ради забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їх виконанням.

**** Предметом громадського оцінювання є діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, пов'язана із здійсненням ними своїх повноважень, прийняттям та виконанням рішень.

***** зміни до ст. 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» набудуть чинності з набранням чинності Закону 3077-IX - через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-IX.

5. Механізм контролю

Законом не визначено механізм участі у здійсненні контролю, не встановлено порядок ініціювання, визначення предмета, принципів залучення, взаємовідносин з іншими суб'єктами контролю тощо.

6. Результати контролю

Частиною шостою статті 54¹ Закону встановлено основні засади та вимоги щодо підзвітності та підконтрольності старости: «при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним

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».

Вочевидь, у таких звітах має відображатись також інформація щодо участі у здійсненні контролю.

Пункт 10 частини п'ятої статті 54¹ Закону встановлює, що староста «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». Тобто Законом визначено, що староста зобов'язаний інформувати про заходи контролю лише щодо стану благоустрою. Обов'язку інформування за результатами участі у здійсненні контролю за виконанням рішень місцевої ради, виконкому, розпоряджень голови чи за використанням об'єктів комунальної власності законодавчо не встановлено.

Інших приписів щодо необхідності інформування голови, місцевої ради, виконкому про результати участі у заходах з контролю Закон не містить. Не регламентовано також подальші дії щодо імплементації результатів контролю.

7. Конфлікт інтересів

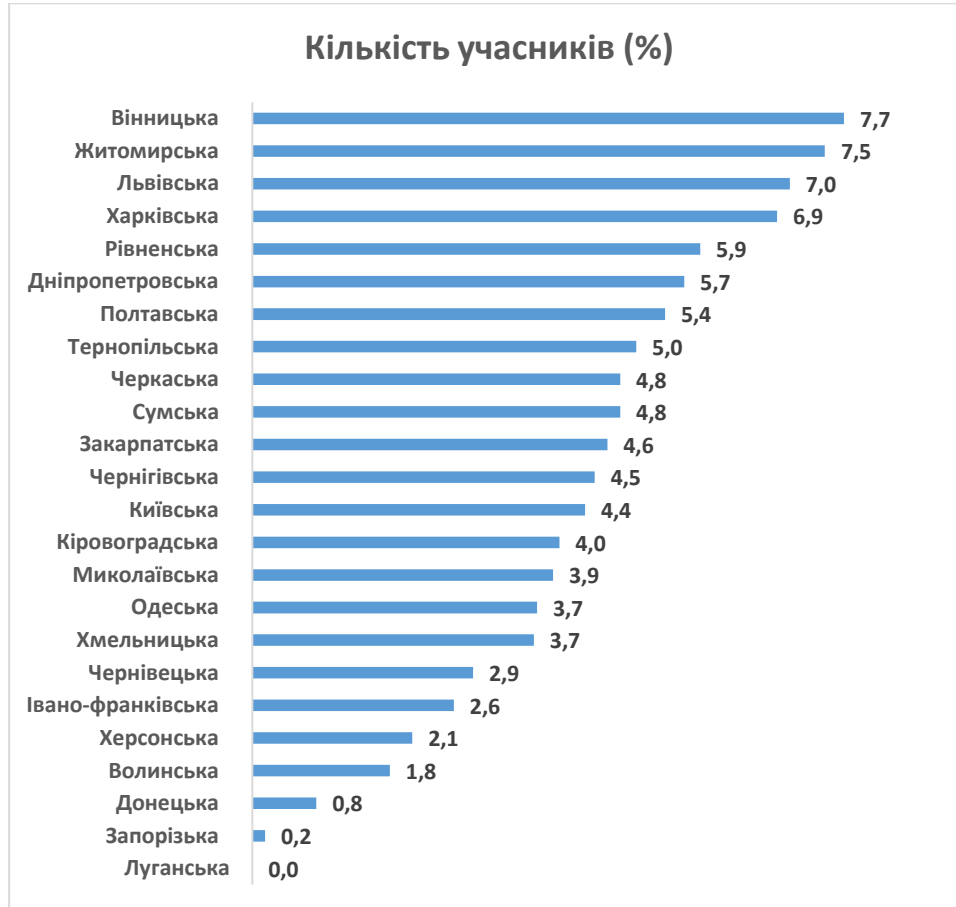
Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» «*потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень*». Суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, серед іншого є посадові особи місцевого самоврядування, а отже, і старости також.

Відтак, є дискусійним наділення старост контрольними повноваженнями у питаннях, що можуть бути розцінені як потенційний конфлікт інтересів:

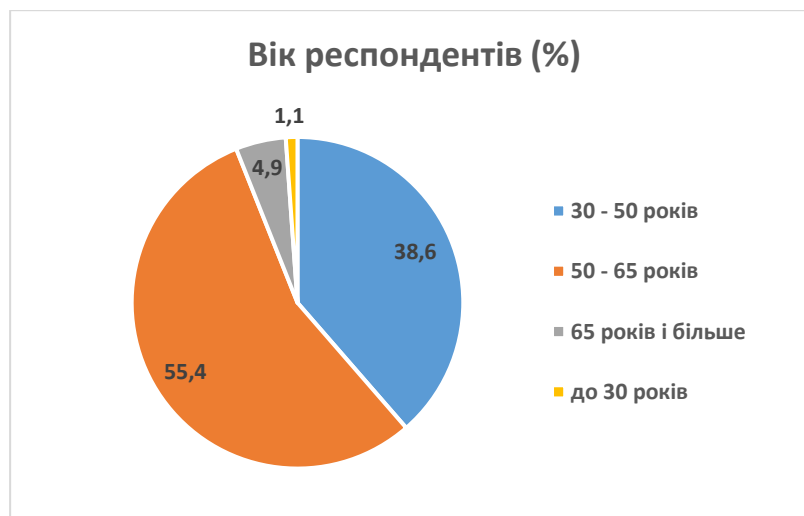
- 1) Участі у здійсненні контролю за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, розпоряджень сільського, селищного, міського голови в частині доручень виконкому у разі, якщо сам староста є членом виконавчого комітету.
- 2) Одночасного надання повноважень старостам як щодо участі в організації виконання рішень місцевої ради, її виконавчого комітету, розпоряджень голови, так і щодо здійснення контролю за їх виконанням. Цілком ймовірно, що з окремих питань може виявитись, що «виконавець» і «контролер» - одна й та сама особа.
- 3) Участі у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, оскільки староста наділений повноваженнями брати участь у підготовці проектів рішень місцевої ради, що стосуються майна територіальної громади. Потенційний ризик полягає у можливій упередженості старости під час виконання контрольних повноважень стосовно об'єктів комунального майна, у підготовці проектів рішень щодо яких він брав участь.
- 4) Потенційним ризиком можна вважати дотримання принципу неупередженості старости при виконанні контрольних функцій щодо розпоряджень голови, оскільки саме голова є суб'єктом подання на затвердження кандидатур старост на посади, а староста йому підконтрольний.

II. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ СТАРОСТ

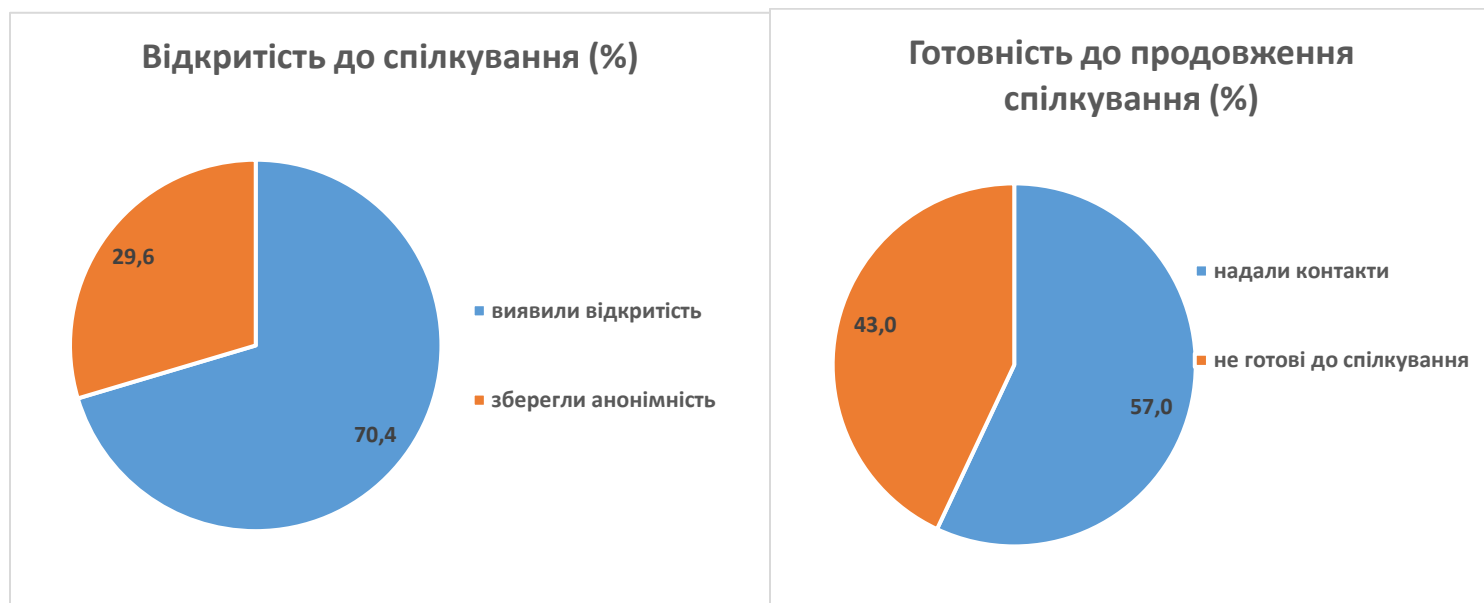
В опитуванні **взяли участь 2388 старост** з усіх областей України, окрім Луганської області. Найбільше учасників з Вінницької (7,7%, тобто 185 осіб), Житомирської (7,5%, тобто 179 осіб), Львівської (7%, тобто 168 осіб) областей. Найменше респондентів із Запорізької (0,2%, тобто 4 особи), Донецької (0,8%, тобто 20 осіб), Волинської (1,8%, тобто 43 особи) областей:



Основна вікова категорія учасників (55,4%, тобто 1322 особи) – 50-65 років. 38,6% (922 особи) – 30-50 років, старших за 65 років – 4,9% (117 осіб) і 1,1% (27 осіб) віком до 30 років:



Переважна більшість респондентів виявили відкритість у спілкуванні (70,4%, тобто 1681 особа). Готові до продовження спілкування та надали контакти 57% (1361) учасників опитування:



77,3 % (1847) учасників опитування переконані, що доцільно наділяти старосту контрольними функціями. 5,8% (138) осіб мають протилежну думку. І 16,9% (403) респондентів не визначились із відповіддю:



На питання «яким актом староста має наділятися контрольними функціями» (з правом вибору кількох відповідей) учасники опитування найчастіше згадували про положення про старост (30% від загальної кількості відповідей, тобто 1632 відповіді). 29,7% (1617) згадувань про те, що старости мають наділятися контрольними повноваженнями відповідно до закону. Те, що такі повноваження мають бути надані за рішенням місцевої ради, зазначено у 14,6% (792) відповідях, за розпорядженням голови – 14,2 (775 відповідей), за рішенням виконкому – 9,7% (527) відповідей. Кілька згадувань стосуються наділення

контрольними функціями за розпорядженням начальника ВАНП – 0,6% (32). Не визначились із відповіддю 67 осіб:



На питання щодо особистої участі старости у здійсненні **контролю за виконанням рішень місцевої ради** на території відповідного старостинського округу 8,1 % (193) старост відповіли, що не виконують такі функції взагалі. Виконують вибірково контрольні функції 21,9% (524) старост, у більшості випадків – 37,8% (902) особи. 32,2 % (769) старост зазначили, що беруть участь у здійсненні всього обсягу контролю за виконанням рішень місцевої ради на території відповідного СО.

Варто врахувати, що причиною нездійснення контрольних функцій деякі респонденти назвали те, що їхня територіальна громада знаходиться в окупації:



На питання щодо особистої участі старости у здійсненні **контролю за виконанням рішень виконавчого комітету місцевої ради** на території відповідного СО 4,3% (103) старост визнали, що не виконують такі функції взагалі. Беруть участь у цьому вибірково - 18% (431) респондентів. У більшості випадків є

учасниками такого контролю – зазначили 35,3% (844) старост. І беруть участь у контролі всіх рішень виконкому - 42,3% (1010) старост:



На питання щодо особистої участі старости у здійсненні **контролю за виконанням розпоряджень сільського, селищного, міського голови** на території відповідного СО 7,1% (170) зазначили, що взагалі не беруть участь у такому виді контролю. Вибірковою є участь 17,1% (408) респондентів. 29,6% (706) старост зазначили, що є учасниками контролю за виконанням розпоряджень сільського, селищного, міського голови. І беруть участь у контролі за виконанням всіх таких розпоряджень 46,2% (1104) старост:



На питання «*у який спосіб відбувається контроль за виконанням рішень місцевої ради, її виконавчого органу, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу*» (з правом вибору кількох відповідей) 35,1% (1543) від усіх відповідей була «*беру участь у здійсненні контролю разом з іншими уповноваженими особами*». У 10,7% (470) відповідях зазначено, що староста самостійно здійснює контрольні функції.

Предмет контролю здебільшого визначає голова: 18,8% (828) відповідей, виконком – 17,9% (786) згадувань, місцева рада – 15,1% (664) згадувань. Але у 2,4% (105) відповідях зазначено, що староста самостійно визначає предмет контролю:

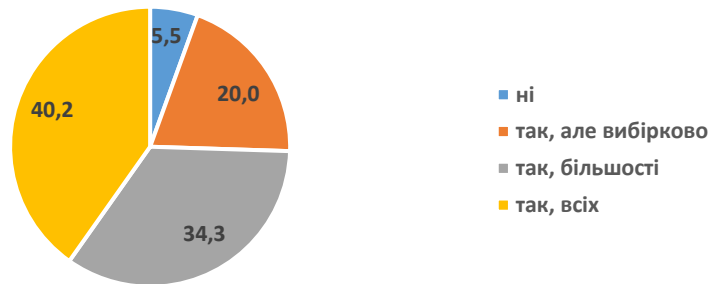


74,7 % (1785) респондентів вважають, що для старости, який є членом виконкому, доцільно здійснювати контроль за виконанням рішень виконавчого органу відповідної місцевої ради. Протилежну думку мають 7,7% (185) респондентів. Не визначились із відповіддю 17,5% (418) осіб:



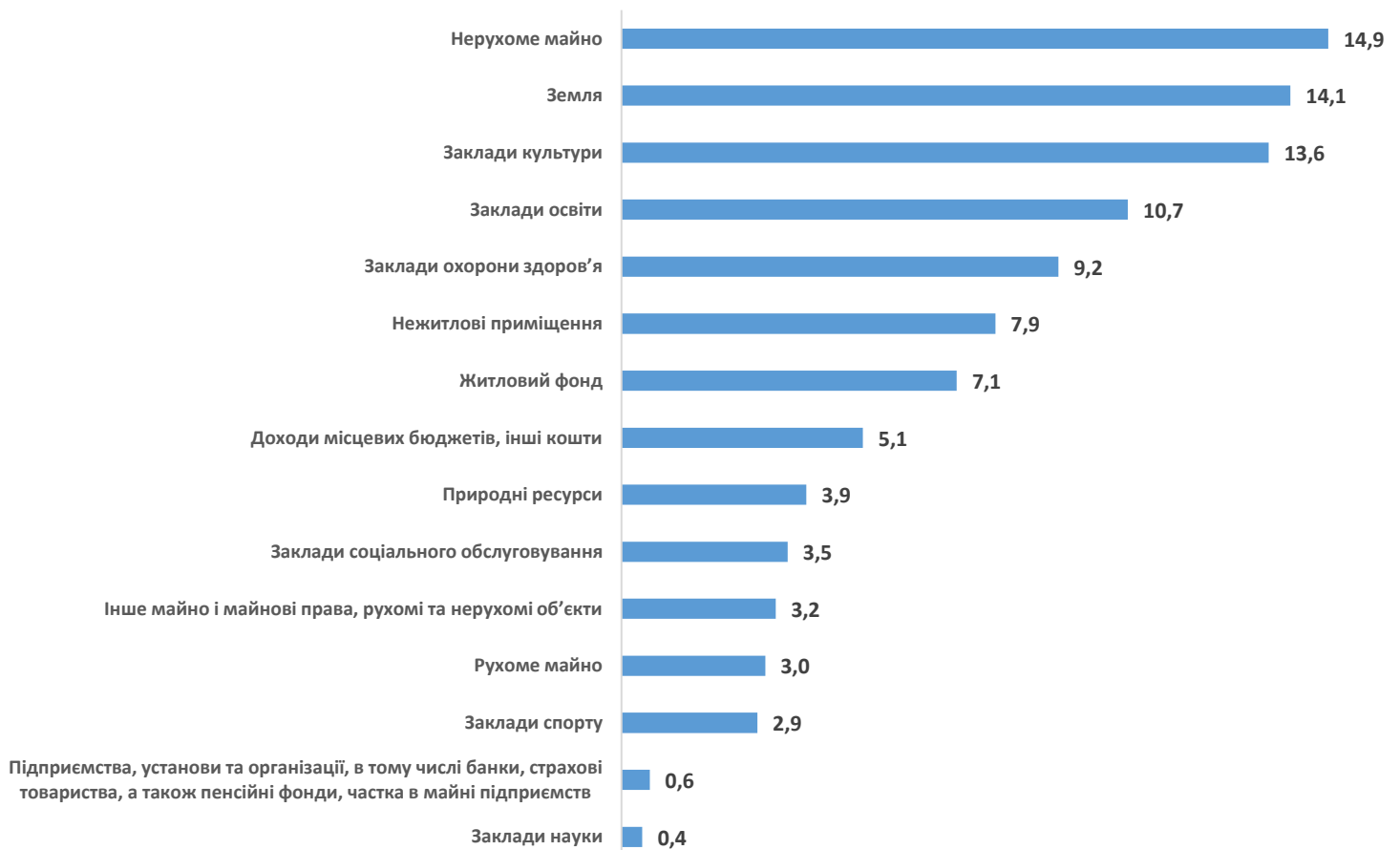
5,5 % (132) респондентів зазначили, що не беруть участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності на території відповідного СО. 20 % (477) старост указали, що беруть вибірккову участь у здійсненні такого контролю. 34,3% (819) учасників опитування зазначили, що в більшості випадків беруть участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності на території відповідного СО. 40,2 % (960) старост відповіли, що беруть участь у здійсненні контролю за використанням усіх таких об'єктів:

Чи берете ви участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного СО? (%)

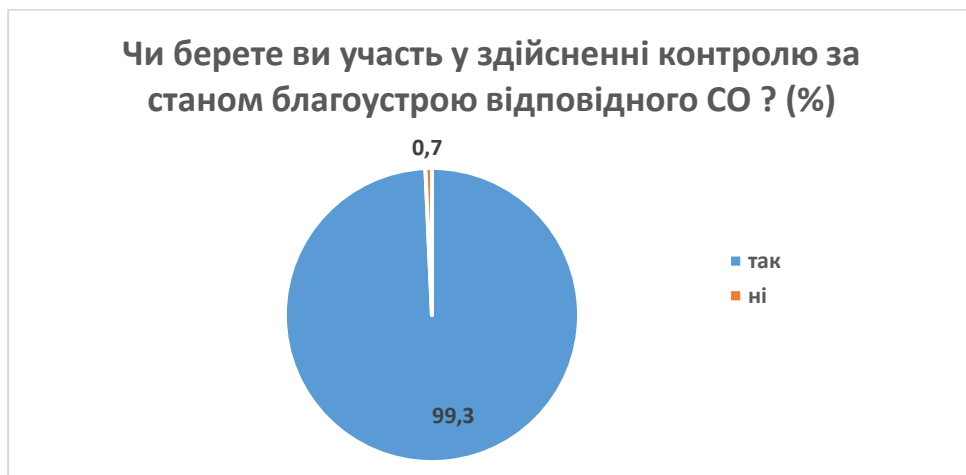


Старости **найчастіше беруть участь у здійсненні контролю за використанням нерухомого майна на території старостинського округу** – 14,9% (1425) від кількості відповідей на це питання. Далі з рейтингом: за використанням землі – 14,1% (1349), закладів культури – 13,6% (1305), закладів освіти – 10,7% (1021). Найменше згадувань щодо участі у здійсненні контролю за використанням закладів науки – 0,4% (42), підприємств, установ та організацій – 0,6% (57), закладів спорту – 2,9 % (274):

За використанням яких саме об'єктів комунальної власності найчастіше Ви берете участь у здійсненні контролю? (%)



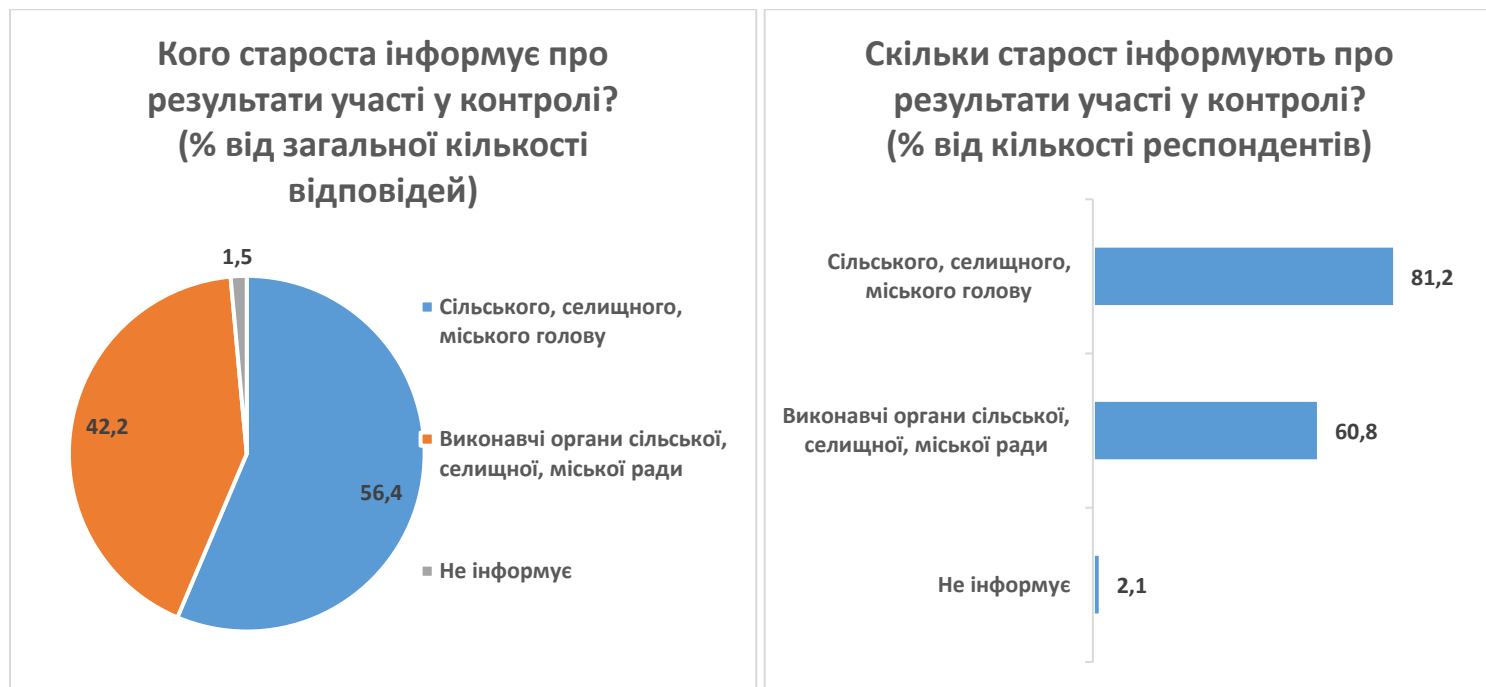
99,3% (2371) старост беруть участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу:



На питання «*чи інформує староста про результати участі у контролі*» (питання з правом вибору кількох відповідей) найчастіше згадуваними були сільські, селищні, міські голови: 56,4% (1940) від загальної кількості відповідей на ці питання або 81,9% від кількості респондентів.

Виконавчі органи відповідної ради згадувались у 42,2% (1451) відповідей чи 60,8% від кількості учасників опитування.

Взагалі не інформують про такі результати 2,1% (50) респондентів:



Найпопулярнішими формами участі у здійсненні контролю респонденти визнали передачу інформації до відповідних виконавчих органів місцевої ради (28,8% від загальної кількості відповідей на це питання, тобто 1781), опитування жителів СО – 24,7% (1525 відповідей), а також здійснення спостереження за предметом контролю – 21,5% (1330 згадувань).

Варто зазначити, що 74,6 % старост послуговуються такою формою контролю як передача інформації до відповідних виконавчих органів місцевої ради, 63,9% - опитування жителів 55,7% - спостереження:



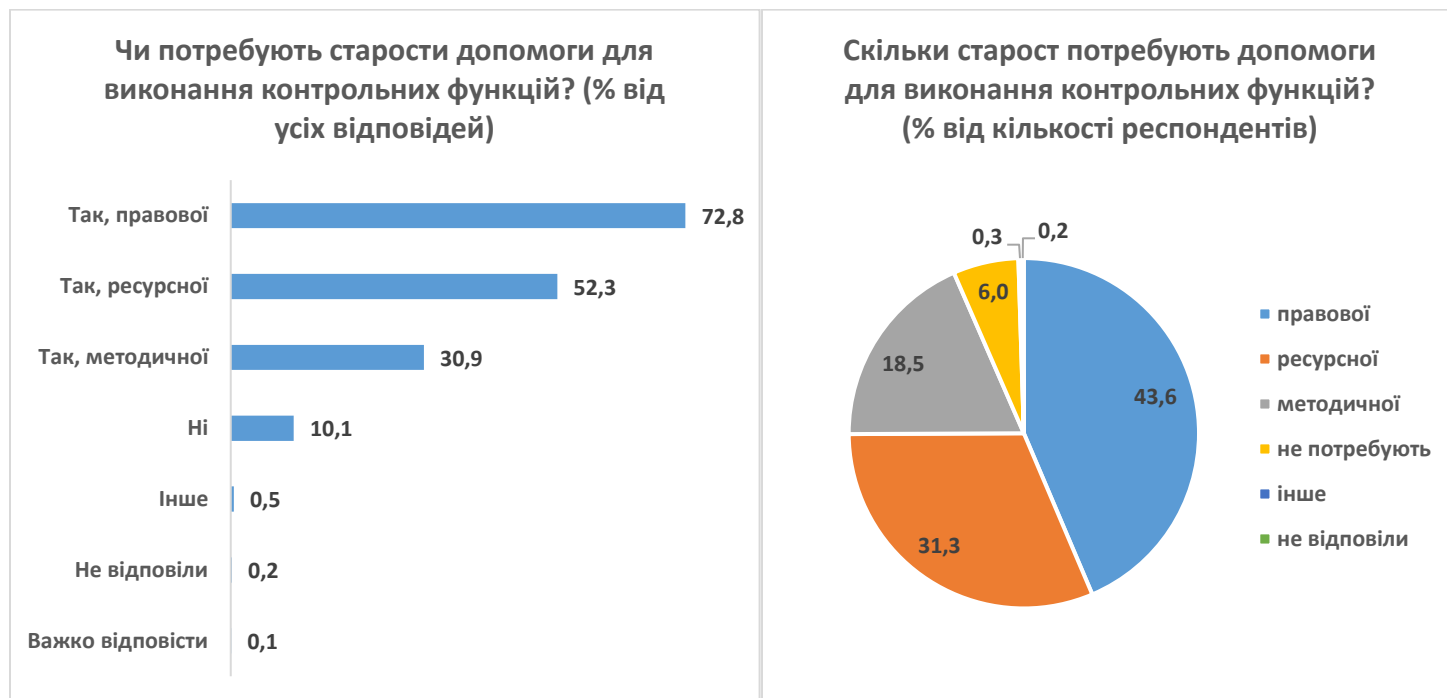
Відповідаючи на це питання, серед іншого деякі старости зазначали, що самі здійснюють благоустрій. Також згадували про контроль за сплатою земельного податку.

54,8% (1309) учасників опитування вважають, що є доцільним наділення старост повноваженнями контролю за діяльністю ОСН, що діють на території старостинського округу. Протилежну думку мають 13,4% (321) респондентів:

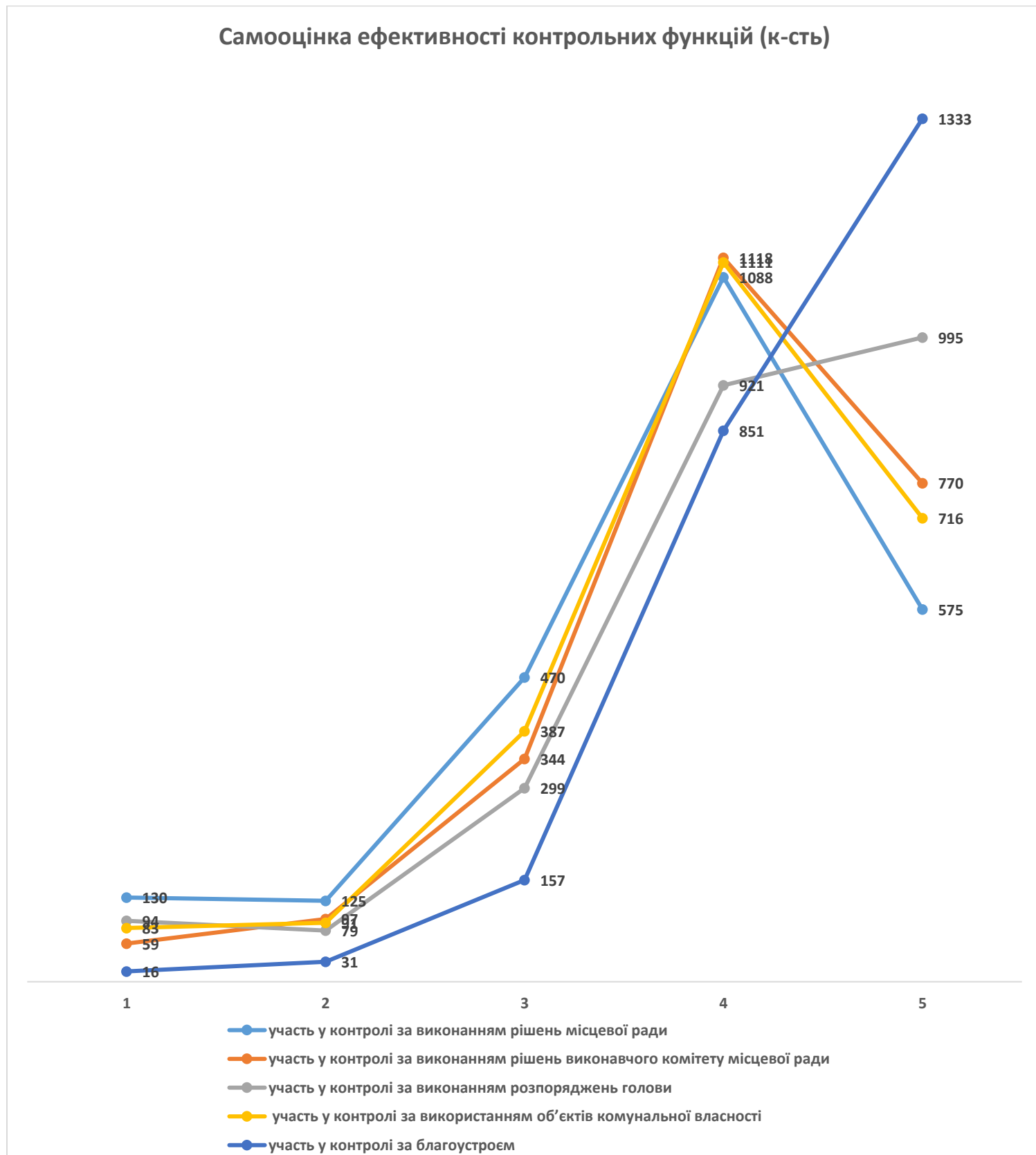


Серед відповідей про **потребу допомоги у виконанні контрольних повноважень** домінували запити на правову допомогу – 72,8% (1739) від усіх відповідей, ресурси – 52,3% (1249), методичну допомогу – 30,9% (739). Серед іншого старости вказували на потребу у наданні комплексної допомоги, а також зазначали, що подекуди звертаються за допомогою до дільничного поліції та посадовців відповідної місцевої ради.

Варто відмітити, що правової допомоги потребують 43,6% опитаних старост, ресурсної – 31,3%, методичної – 18,5%:



Оцінюючи власну **ефективність під час виконання окремих контрольних функцій** за п'ятибальною системою, учасники опитування найчастіше ставили оцінку «4». Лише дві позиції мають більшу кількість оцінок «5»: участь у контролі за станом благоустрою та за виконанням розпоряджень голови:



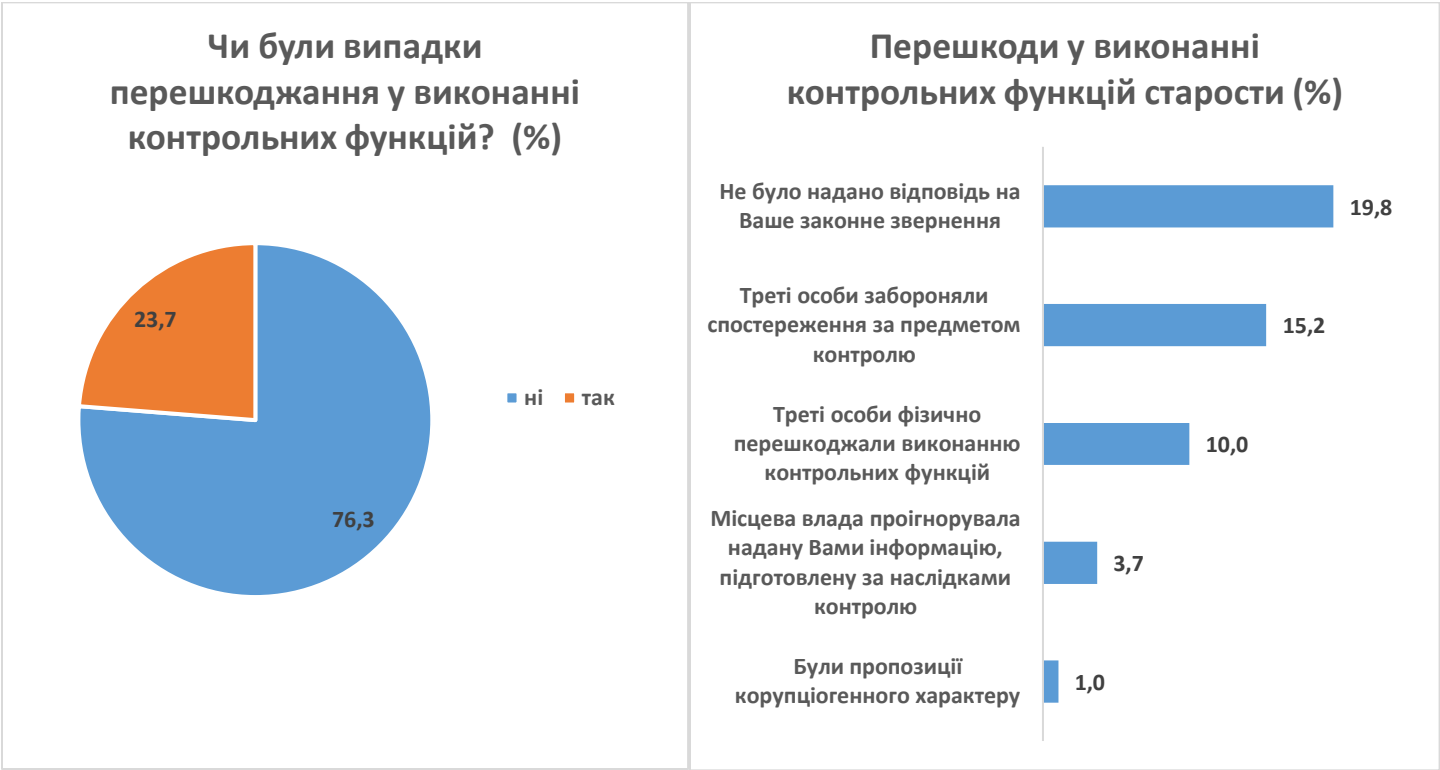
За результатами узагальнення середніх показників самооцінювання ефективності контрольних функцій зроблено висновок, що 42,6% старост оцінили свою ефективність на «4» бали, на «5» балів – 36,8% опитаних, на «3» бали – 13,9%. Більш самокритичними виявились 3,5% старост, оцінивши таку ефективність на «2» бали, і 3,2% старост – на «1» бал:



76,3% (1821) респондентів зазначили, що не мали у практиці випадків перешкоджання у виконанні контрольних функцій. Проте **23,7% (567) старост визнали, що такі перешкоди були.**

19,8% (472) старост вказали, що на їхні звернення не було надано відповідь. 15,2% (363) зазначили, що була практика, коли треті особи забороняли спостереження за предметом контролю. А ще 10% (238) старост визнали, що треті особи фізично перешкоджали виконанню контрольних функцій.

3,7% (88) старост зазначили, що місцева влада проігнорувала надану ними інформацію, підготовлену за наслідками контролю. І 1% (25) опитаних повідомили, що отримували пропозиції корупційного характеру:



Щодо заходів, які могли б підвищити ефективність контрольних функцій старости (відкрите питання), респонденти надали пропозиції як концептуального характеру, так і безпосередньо стосовно свого старостинського округу. Були також пропозиції щодо поліпшення роботи старост, органів місцевого самоврядування, що не стосувались контрольних функцій старости. Значна частина відповідей містила побажання миру та розвитку своїх громад.

Основні запропоновані заходи підвищення ефективності контрольних функцій старости можна рейтингувати наступним чином:

1. **Навчання**, підвищення кваліфікації, методична допомога, обмін досвідом. Ця позиція звучала у найбільшій кількості відповідей, що свідчить про нагальність методичної та методологічної підтримки здійснення контрольних функцій старостою. Позитивом є усвідомлення старостами потреби у підвищенні кваліфікації.
2. **Ресурсне забезпечення**. Насамперед, респонденти зазначали на недостатності фінансового забезпечення діяльності, потребі автомобільного транспорту та палива, недостатності кадрів та браку робочого часу.
3. **Розширення повноважень, у т.ч. надання контрольних функцій**. Учасники опитування зазначали, що «участь у контролі» є недостатнім повноваженням, тому доцільно законодавчо врегулювати повноваження «контролю». Також артикулювалась ідея концептуального перегляду повноважень старост (не лише в частині контролю).
4. **Правове регулювання**. Старости звертають увагу на доцільності уточнення механізмів, предмету контролю, повноважень саме у Законі. Окремі респонденти звертають увагу на проблемах положень про старост.
5. **Поліпшення комунікації з владою**. Респонденти визнають недостатність взаємодії з місцевою радою, виконавчими органами та навіть сільським, селищним, міським головою. На думку старост, ефективність виконання контрольних повноважень залежить від плановості роботи, довіри, вміння делегувати відповідні повноваження, а також від наявності навичок партнерства між старостою та місцевою владою.
6. **Громадська участь**. Учасники опитування визнають особливу роль громади у сприянні реалізації контрольних функцій старости, вважають співпрацю важливою. Стосовно форм участі пропонують широкий спектр: від особистого прийому, опитувань, зборів до залучення громадськості до участі у контролі за виконанням рішень місцевої влади, використанням ресурсів громади тощо.
7. **Звітність, публічність, відповідальність, прозорість**. Прозорість як у виконанні, так і у висвітленні процедур контролю, результатів контролю старости вважають фундаментом ефективності. Відтак, у коментарях наголошено на важливості звітування за результатами контролю, публічності процедур та за потреби застосуванні механізмів відповідальності.
8. **Правова допомога**. Вочевидь, широкий спектр повноважень старост обумовлює особливий попит на правову допомогу. Відтак, у питаннях контрольних функцій також є запит старост на надання їм такої підтримки.
9. **Допомога правоохоронних органів у СО**. Респонденти звертають увагу, що у старостинських округах є важливим присутність «офіцера громади», що має допомагати старості у здійсненні контрольних функцій та стати запобіжником правопорушень.
10. **Участь у засіданнях комісій ради**. Наголошуючи на важливості взаємодії з місцевою владою, старости зробили особливий акцент на важливості участі у засіданнях постійних комісій місцевої ради,

позаяк це не лише елемент контролю, а й можливість лобювання інтересів старостинського округу та певний запобіжник щодо ухвалення рішень не на користь громади.

11. **Доступ до інформації.** Ефективність старости багато в чому залежить від володіння ним необхідною інформацією, зокрема і в частині контрольних повноважень. Відтак, чимало старост нарікали на відсутність доступу до різних державних реєстрів тощо.
12. **Прямі вибори старост.** Ряд респондентів пов'язують підвищення ефективності контрольних функцій зі способом номінації на посаду і пропонують повернутись до прямих виборів старост (аргументація: староста має бути незалежним від місцевої влади задля ефективного представлення інтересів громади та у т.ч. виконання контрольних функцій).
13. **Розширення штатного розпису СО, залучення спеціалістів.** Учасники опитування нарікали на великих обсягах повноважень при відсутності (недостатній кількості) працівників у старостинському окрузі. Для здійснення специфічних повноважень, які потребують відповідної кваліфікації, на думку старост, доцільно залучати відповідних спеціалістів.
14. **Встановлення відеоспостереження у ТГ.** Низка респондентів зазначила, що встановлення камер зовнішнього відеоспостереження у населених пунктах територіальної громади також є елементом здійснення контролю, однак вочевидь, це скоріше запобіжник правопорушень, ніж помічник у реалізації контрольних функцій старости.
15. **Заходи з благоустрою.** Оскільки на думку респондентів питання контролю за станом благоустрою є найбільш чутливим, старости наголошують, що важливою є планова робота у цій сфері. За її відсутності старостам доводиться не контролювати, а організовувати чи самим виконувати роботи з благоустрою.
16. **Складання адмінпротоколів, накладення санкцій.** Учасники опитування запропонували надати їм додаткові повноваження не лише щодо складання адміністративних протоколів, а й щодо накладення санкцій за результатами виявлення порушень, що, вочевидь, не відповідає статусу старости.
17. **Зменшення навантаження на старосту.** Для ефективності здійснення будь-яких повноважень, у т.ч. з контролю, важливо мати такий обсяг задач, що є реалістичним до виконання. Саме на цьому наголошують учасники опитування.
18. **Цифровізація.** Окремі старости запропонували впровадити цифровізацію у роботу старост, електронне діловодство та електронний облік контролю.

Окремі респонденти надавали **комплексні поради**, що заслуговують на окрему увагу (далі – цитати):

«Контрольні функції старост (їх визначення у межах старостинського округу, повноваження при здійсненні контрольних функцій, порядок здійснення, права та обов'язки, матеріальне та фінансове забезпечення, правові підстави притягнення правопорушників до відповідальності, права та обов'язки старост під час здійснення адміністративного документування правопорушення, види процесуальних документів, які має право складати староста у межах наданих повноважень) мають бути чітко визначені в Законі. Тоді буде дотримано конституційний принцип, визначений ч.2 ст.19 Конституції України: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

«1. Чітке визначення повноважень (необхідно прописати в статуті, положенні старости його контрольні повноваження); 2. Забезпечення доступу до інформації (староста повинен

мати вільний доступ до необхідної інформації); 3. Підвищення кваліфікації (необхідно організовувати тренінги для старост)».

«1. Організація семінарів, тренінгів допоможе старостам глибше зрозуміти свої обов'язки, розвинути лідерські якості та методи організації контролю. 2. Розробка документів із чіткими інструкціями та критеріями оцінки роботи старости дозволить уникнути непорозумінь і сприятиме відповідальній діяльності. 3. Запровадження системи заохочень для старост, які ефективно виконують свої функції, сприятиме підвищенню їхнього інтересу та відповідальності».

«На мою думку, для підвищення ефективності контрольної функції старости доцільно впровадити наступні заходи:

- 1) Чіткі критерії оцінки роботи органів місцевого самоврядування.
Визначення показників ефективності, за якими староста міг би оцінювати діяльність виконавчих органів громади.*
- 2) Підсилення комунікації з громадянами.
Запровадження механізмів швидкого реагування на звернення громадян (гаряча лінія, електронна приймальня, збори громади).*
- 3) Розширення правового інструментарію.
Надання старості можливості ініціювати перевірки або звертатися до відповідних органів у разі виявлення порушень.*
- 4) Співпраця з громадськими організаціями та ЗМІ. Це підвищить рівень громадського контролю та сприятиме об'єктивності оцінки ситуації в громаді.*
- 5) Підвищення рівня знань старост.
Організація навчальних заходів та обмін досвідом між старостами для більш ефективного виконання контрольної функції».*

«1. Регулярна звітність - проведення відкритих зустрічей із громадою та публікація звітів про виконану роботу.

2. Взаємодія з депутатами - співпраця з місцевими депутатами для ефективного контролю за виконанням рішень.

3. Оцінка роботи старости - впровадження механізму зворотного зв'язку (анонімні анкети, опитування мешканців)».

«Наприклад: контроль виконання робіт з благоустрою – перевірка відповідності фактично виконаних робіт затвердженому переліку та обсягу згідно з актами.

Впровадження цифрового контролю – ведення електронного реєстру заявок, виконаних робіт та використання бюджету (наприклад, онлайн-карта благоустрою, програм тощо)».

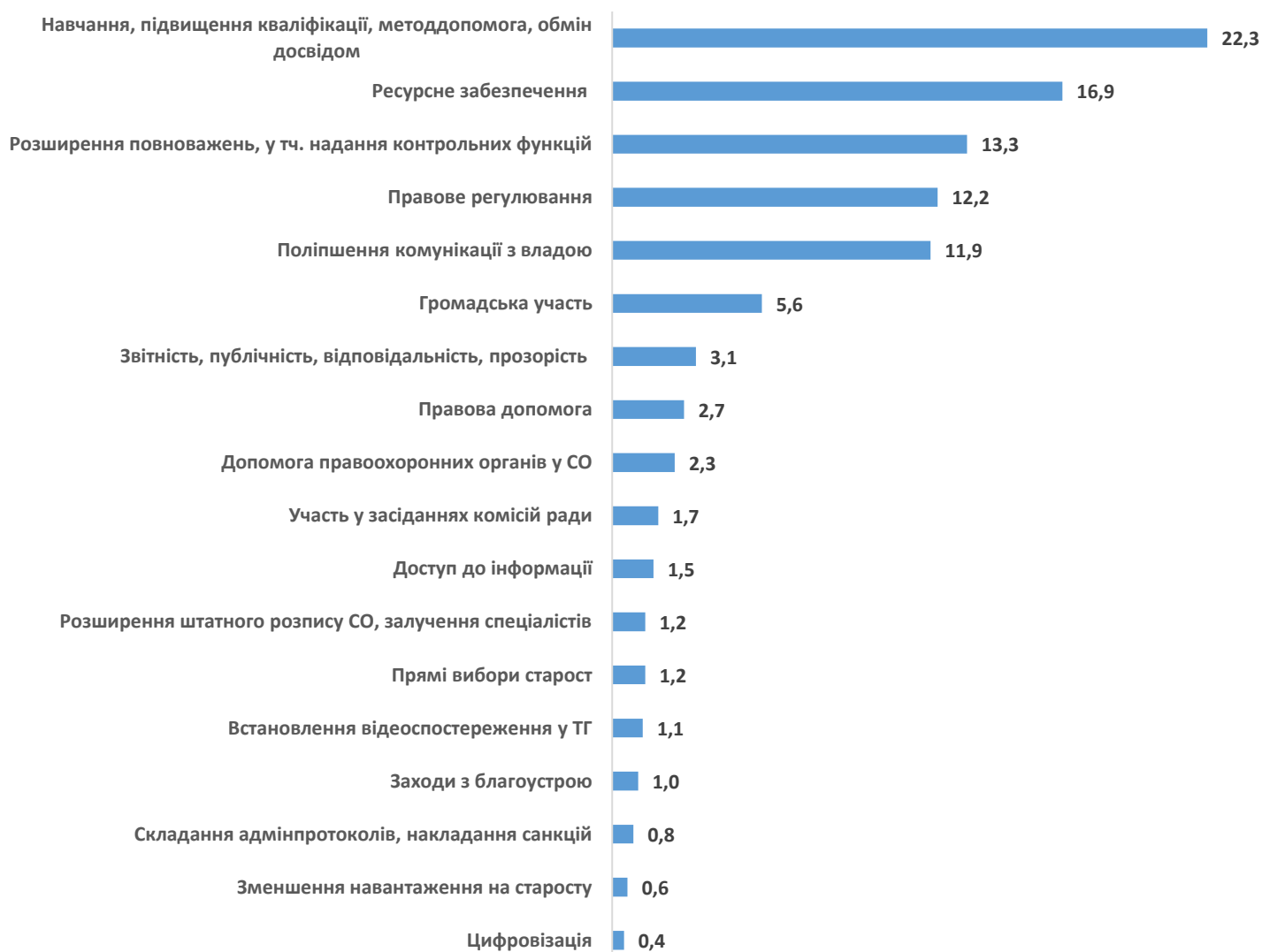
Окремі респонденти наголошували на:

- ✓ відсутності можливості впливу на порушників;
- ✓ доцільності запровадження системи заохочень для старост, які ефективно виконують свої функції;
- ✓ потребі у посиленні відповідальності за перешкоджання роботі старост в межах повноважень;
- ✓ важливості прийняття виваженого рішення щодо розроблення положень про старост, а також врегулювання тих повноважень, які на старосту фактично не можуть бути покладені через брак відповідних кваліфікаційних вимог до його посади;
- ✓ надмірному навантаженні, низькій оплаті праці та браку часу для виконання усіх повноважень;
- ✓ важливості довіри, згуртованості та мотивації працювати;

✓ необхідності врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

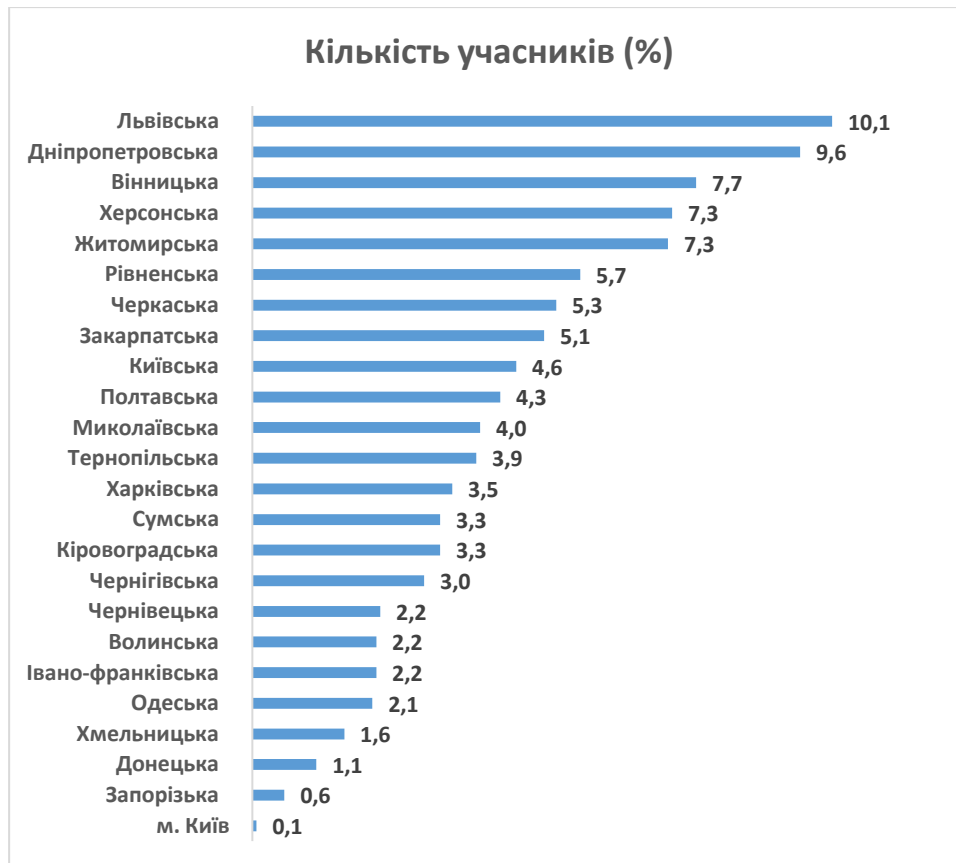
Найбільш радикальні пропозиції стосувались посилення статусу старост (наприклад, надання старості права повноцінного голосу під час пленарних засідань місцевої ради; надання більше прав для контролю у сфері будівництва та землекористування, визначення старости самостійним суб'єктом здійснення контролю; впровадження окремого бюджету старостинського округу; надання старості права підпису актів виконаних робіт та наданих послуг на території округу; підписання старостою табелів робочого часу, погодження ним при прийнятті на роботу, звітування перед старостою; можливості поєднання представницького мандата і посади старости, письмове погодження старостою проектів рішень місцевої ради, «підпорядкування закладів» старості (не уточнено яких). Вочевидь, такі пропозиції не відповідають чинному законодавству, а також логіці правового статусу цієї посади.

Основні пропоновані заходи підвищення ефективності контрольних функцій старости (узагальнено лише концептуальні пропозиції, %)



III. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

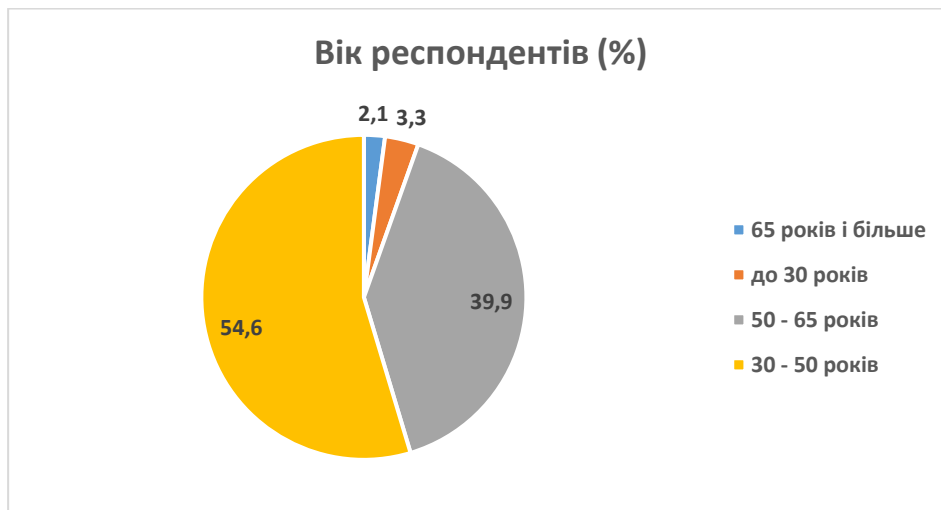
В опитуванні взяли участь **1433 представники органів місцевого самоврядування** з усіх областей України, окрім Луганської області, та з міста Києва. Найбільше учасників з Львівської (10,1%, тобто 145 осіб), Дніпропетровської (9,6%, тобто 137 осіб) областей. Найменше респондентів із міста Києва (1 особа), Запорізької (0,6%, тобто 8 осіб), Донецької (1,1%, тобто 16 осіб), Хмельницької (1,6%, тобто 23 особи) областей:



Серед учасників – 4,5% (64) сільських, селищних, міських голів, 4,7% (68) депутатів місцевих рад, 89,5% (1282) – інших представників органів місцевого самоврядування:



Основна вікова категорія учасників (54,6%, тобто 783 особи) – віком 30-50 років. 39,9% (572 особи) – віком 50-65 років, віком до 30 років - 3,3% (48 осіб), старших за 65 років – 2,1% (30 осіб):



На питання, чи **доцільно наділяти старосту контрольними функціями**, переважна більшість респондентів відповіла ствердно (75,4%, тобто 1080 осіб). 7,9% (113 осіб) заперечили таку доцільність. Серед тих, хто відповів «ні» - 12% - це сільські, селищні, міські голови та депутати місцевих рад:



На питання **«яким актом староста має наділятися контрольними функціями»** (з правом вибору кількох відповідей) учасники опитування найчастіше згадували про Закон (31,9%, тобто 966 згадувань), положення про старосту (26,1%, тобто 789 згадувань), рішення місцевої ради (17,6%, тобто 532 згадування), розпорядження голови (12,2%, тобто 370 згадувань). 9,2% (277) згадувань про рішення виконкому. 1,2% (37) згадувань про те, що такі функції можуть покладатись на старосту розпорядженням начальника ВАНП:

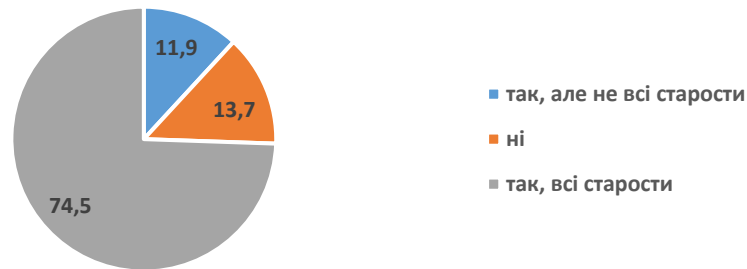


На думку переважної більшості респондентів (70,5%, тобто 1010 осіб), старости беруть участь у **здійсненні контролю за виконанням рішень місцевої ради** на території відповідного старостинського округу. 11,4% (164) осіб вважають, що задіяні не всі старости. І 18,1 % (259) осіб переконані, що старости не беруть участь у такому контролі:



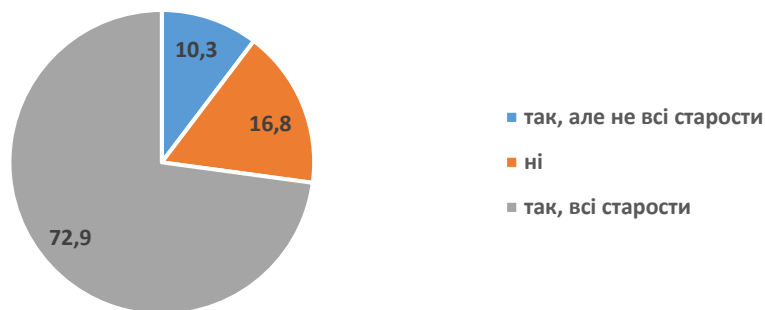
74,5% (1067) респондентів зазначили, що всі старости беруть участь у **здійсненні контролю за виконанням рішень виконавчого комітету** місцевої ради на території відповідного старостинського округу. 11,9% (170) учасників відмітили, що старости частково беруть участь у такому контролі. І 13,7% (196) вважають, що старости взагалі не беруть участь у здійсненні контролю за виконанням рішень виконавчого комітету місцевої ради:

Чи беруть старости участь у здійсненні контролю за виконанням рішень виконавчого комітету місцевої ради на території відповідного СО? (%)



72,9% (1044) респондентів стверджують, що старости беруть участь у контролі за виконанням розпоряджень сільського, селищного, міського голови. Про задіяність не всіх старост зазначили 10,3% (148). І 16,8% (241) учасників опитування переконані, що старости не виконують таких функцій:

Чи беруть старости участь у здійсненні контролю за виконанням розпоряджень голови на території відповідного СО? (%)



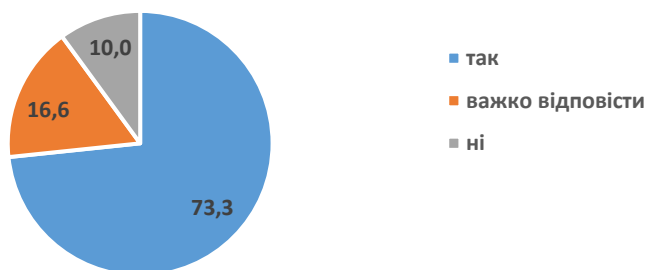
На питання «*у який спосіб відбувається контроль за виконанням рішень місцевої ради, її виконавчого органу, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу*» (з правом вибору кількох відповідей) найчастіше згадувалось, що староста бере участь у здійсненні контролю разом з іншими уповноваженими особами (30,3%, тобто 788 згадувань), 18,4; (477) згадувань, що предмет контролю визначає голова. У 16,3% (423) відповідях – виконком, 15,6% (406) – місцева рада. У 8,8% (230) згадуваннях йдеться про те, що староста контролює виконання рішень самостійно і 1,8% (48) – самостійно визначає предмет контролю:

У який спосіб відбувається контроль за виконанням рішень місцевої ради, її виконавчого органу, розпоряджень голови на території відповідного СО? (%)



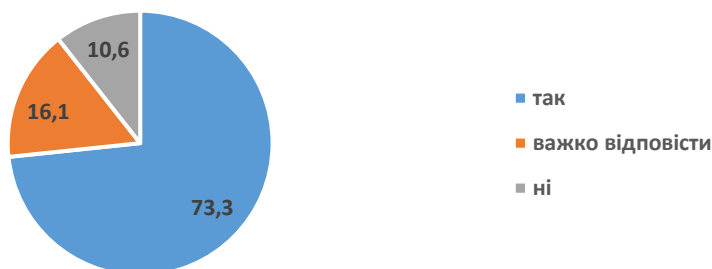
Переважна більшість респондентів (73,3%, тобто 1051) переконані, що здійснення контролю за виконанням рішень виконавчого комітету старостою, який є членом виконкому, є доцільним. Протилежну думку мають 10% (144 особи):

Чи доцільно старості, який є членом виконкому, здійснювати контроль за виконанням рішень виконавчого органу відповідної місцевої ради? (%)



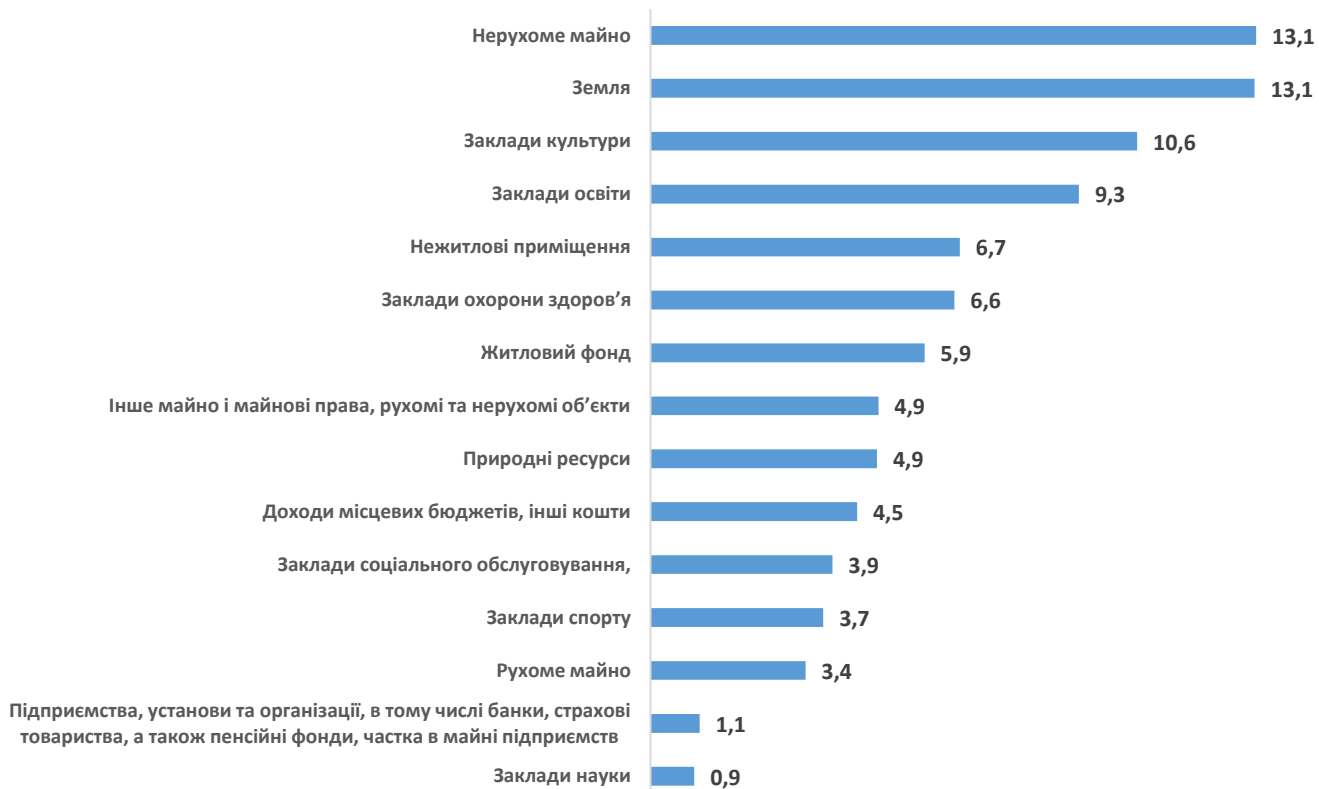
73,3% (1051) учасників опитування переконані, що старости у їхній територіальній громаді беруть участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності. 10,6% (152) особи стверджують, що старости у такому виді контролю участь не беруть взагалі:

Чи беруть старости участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного СО? (%)



Старости **найчастіше беруть участь у здійсненні контролю за використанням нерухомого майна та землі** на території старостинського округу – по 13,1% (789) від кількості відповідей на це питання. Далі за рейтингом – заклади культури (10,6%, тобто 634 згадування), освіти (9,3%, тобто 558 згадувань). Найменш згадуваними були участь у контролі за використанням закладів науки (0,9%, тобто 57 згадувань), підприємств, установ та організацій, в тому числі банків, страхових товариств, а також пенсійних фондів, частки в майні підприємств (1,1%, тобто 64 згадування):

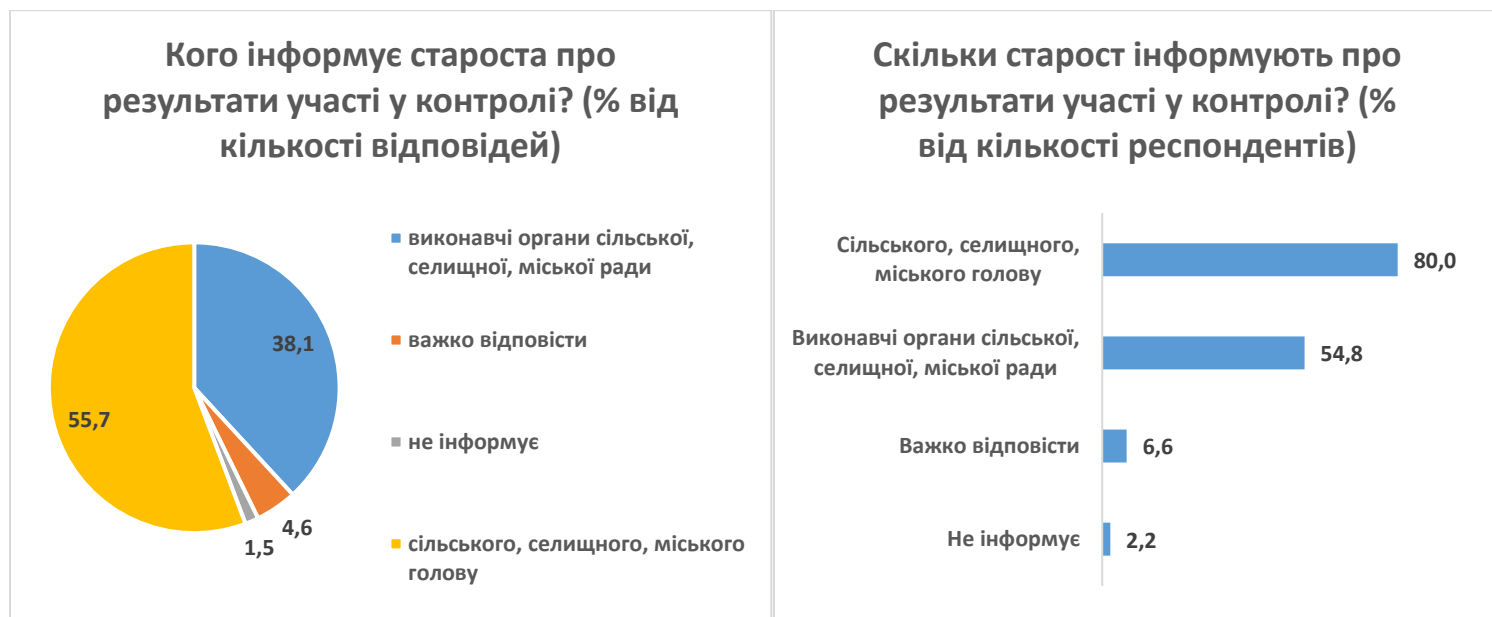
За використанням яких саме об'єктів комунальної власності староста найчастіше бере участь у здійсненні контролю" (%)



94,8% (1359) респондентів зазначили, що старости у їхній територіальній громаді беруть участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу. Заперечили цьому 2% (29) учасників опитування:

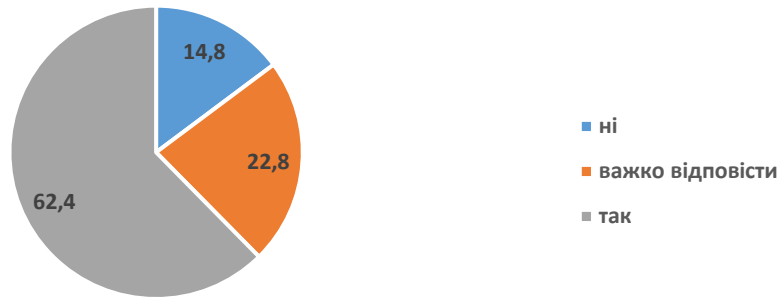


Учасники опитування зазначили, що **найчастіше старости інформують про результати участі у контролі сільського, селищного, міського голову 55,7% (1147 згадувань).** Так вчиняють 80% старост:



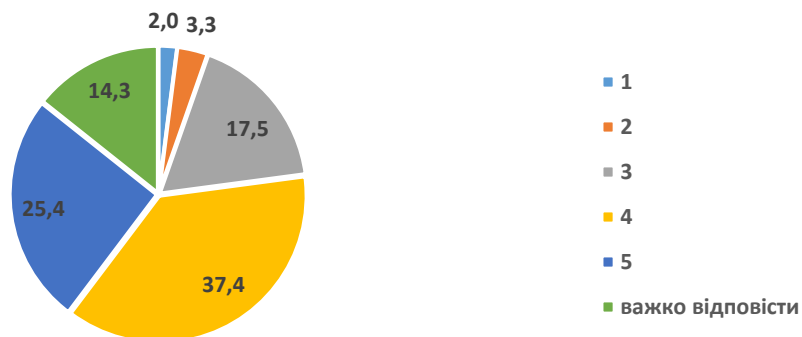
На питання «чи доцільно, на Вашу думку, наділяти старосту повноваженнями контролю за діяльністю органів самоорганізації населення, що діють на території відповідного старостинського округу» 62,4 % (894) респондентів відповіли ствердно. Протилежну думку мають 14,8% (212) осіб:

Чи доцільно наділяти старосту повноваженнями контролю за діяльністю органів самоорганізації населення, що діють на території відповідного СО? (%)



На прохання оцінити **ефективність виконання старостами контрольних функцій** за шкалою від 1 до 5, де 5 – найвищий бал, на «5» таку роботу старости оцінили 25,4% (364) респондентів. Оцінку «4» поставили найбільша кількість учасників – 37,4% (536). На «3» бали оцінили роботу старост 17,5% (251) осіб. «2» бали – 3,3% (48) старост. І найменший бал поставили 2% (29) осіб:

Середня оцінка за результатами оцінювання представниками ОМС контрольних функцій старост (%)



89,2% (1278) респондентів зазначили, що їм не відомі **факти зловживань старостою контрольними функціями**. Проте 1% (14) учасників опитування визнали, що такі факти мали місце:

Чи відомі Вам факти зловживань старостою контрольними функціями у Вашій ТГ? (%)



IV. КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ СТАРОСТИ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ (за результатами аналізу опитувальників)

ПИТАННЯ 1. Доцільність контрольних функцій старости

Обсяг та зміст повноважень старост на практиці є різним і органи місцевого самоврядування, визначаючи «навантаження» старости, послуговуються нагальною потребою у виконанні певного переліку функцій, що не завжди відповідає філософії Закону в частині повноважень старост.

Повноваження старости з контролю – це участь щодо чітко визначеного Законом предмету такого контролю:

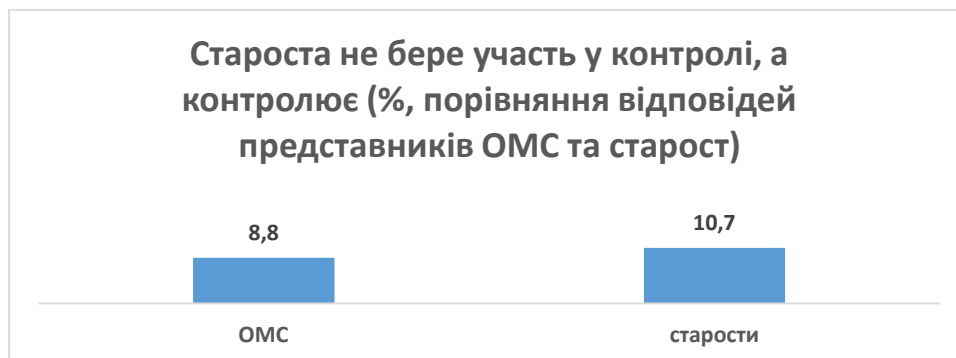
- 1) за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу;
- 2) за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;
- 3) участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу.

Під час опитування респонденти обох цільових груп у переважній більшості однаково **вважають доцільним наділення старост контрольними функціями**.

Однак, доволі високі показники тих, хто не визначився (16,9% старост та 16,7% представників ОМС), є ознакою того, що питання доцільності наділення старост контрольними функціями потребує дискусії:



Під час дослідження **виявлено порушення вимог Закону в частині повноважень контролю: 8,8% представників ОМС та 10,7% старост визнали, що староста здійснює контроль, а не бере участь у ньому:**



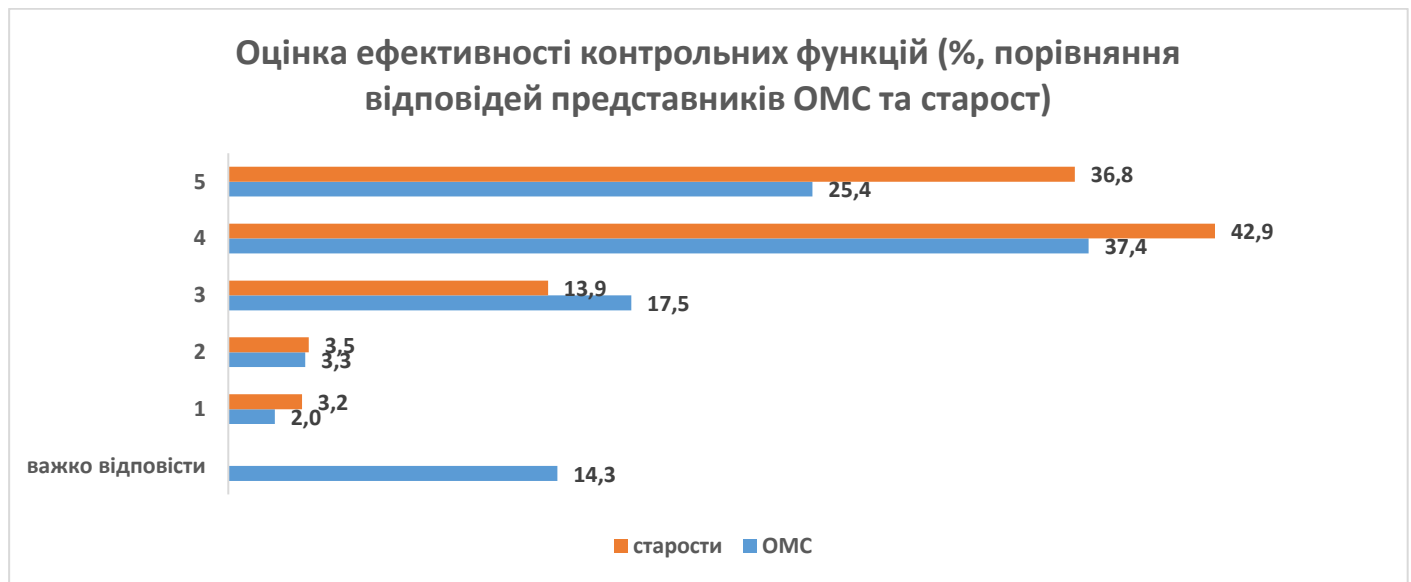
Слід зазначити, що серед пропозицій шляхів **підвищення ефективності контрольних функцій** старости ряд респондентів запропонували удосконалення законодавства шляхом надання повноважень контролю старості, що є дискусійним.

Фактором доцільності контрольних функцій може бути визнання їх ефективності на практиці.

Однак, аналіз результатів опитування виявив неоднозначність оцінювання «контрольної діяльності» старост. При чому оцінки цільових груп суттєво відрізняються.

Так, за результатами самооцінювання ефективності контрольної діяльності старости здебільшого задоволені своєю роботою, відтак ставили вищі бали («5» балів поставили собі 38,8% старост, «4» бали – 42,9% старост).

Менш оптимістичні оцінки старостам поставили представники ОМС («5» - 25,4%, «4» бали – 37,4%). Проте і такі результати є свідченням визнання важливості контрольних функцій старост:



ПИТАННЯ 2. Механізм наділення повноваженнями

Пункт 13 частини п'ятої статті 54¹ Закону встановлює, що староста *«здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України»*. Отже, перелік предмету контролю може бути розширено іншими законами.

Стаття 19 Конституції України встановлює, що *«органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»*.

Саме тому близько третини учасників опитування обох цільових груп зазначили у своїх відповідях, що староста має наділятися контрольними функціями відповідно до закону.

З огляду на зазначене, **можливість встановлення підзаконними актами повноважень (не лише контрольних) старост видається сумнівною**. Відтак, пропозиції деяких респондентів щодо наділення контрольними функціями старост за рішенням органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, начальника ВАНП є дискусійними:



Іншим питанням є **правомочність у наділенні старост повноваженнями контролю.**

Згідно із частиною першою статті 54¹ Закону «староста затверджується у відповідному старостинському окрузі сільською, селищною, міською радою ... за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови...».

Відповідно до частини шостої статті 54¹ Закону «при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові».

Відповідно до частини другої статті 54¹ Закону «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».

При цьому староста звітує про свою роботу перед відповідною місцевою радою, жителями старостинського округу.

Таким чином, у старости є багато «начальників», які можуть «керувати» його діяльністю, а відтак визначати і предмет контролю.

На практиці виявилось, що саме голова (понад 18% респондентів обох груп про це зауважили) найчастіше визначає предмет контролю для старости.

Але варто звернути увагу, що 2,4% представників ОМС та 1,8% старост визнали, що старости самостійно визначають предмет контролю, що вочевидь є дискусійним питанням:



ПИТАННЯ 3. Участь у здійсненні контролю: імператив чи дискреція

Стаття 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження старости «бере участь у здійсненні контролю» як імператив. Тобто, Законом визначено **обов'язок старости бути учасником контролю щодо визначеного кола питань**.

Це означає, що староста повинен брати участь у всіх заходах контролю за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу; за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; за станом благоустрою відповідного старостинського округу.

Аналіз результатів опитування виявив значні порушення таких вимог. Найбільше порушень спостерігається щодо участі у контролі за виконанням рішень місцевої ради. При цьому бачення цільових груп суттєво відмінні: представники ОМС зазначили, що близько 18% старост не виконують такі повноваження, серед старост цей показник значно нижчий - лише 8,1%.

Не беруть участь у контролі за виконанням рішень виконкому за даними представників ОМС 13,7% старост. При цьому лише 4,3% старост визнали це.

У контролі за виконанням розпоряджень сільського, селищного, міського голови за твердженням представників ОМС не беруть участь 16,8% старост, за відповідями старост – 7,1%.

За використанням об'єктів комунальної власності – 10,6% та відповідно 5,5%.

Як виявив аналіз опитування, участь у контролі з станом благоустрою є найбільш затребуваною контрольною функцією: лише 2% представників та 0,7% старост визнали, що не було такої участі у контролі:



ПИТАННЯ 4. Комунальне майно як предмет контролю

Як вже зазначалось, визначення поняття «комунальне майно» є нечітким, що призводить до ситуації правової невизначеності.

За відповідями респондентів на практиці **найчастіше предметом контролю щодо комунальної власності**, в якому беруть участь старости, стає саме нерухоме майно територіальних громад: про це зазначено у 14,9% відповідях старост та 13,1% відповідях представників ОМС.

Далі за рейтингом – участь у контролі за використанням землі та закладами культури, освіти, охорони здоров'я:



Варто зауважити, що, відповідаючи на відкриті питання, старости нарікали на **відсутність доступу до певних реєстрів, що ускладнює задачі участі у контролі**.

Недосконалість «земельного» законодавства, відсутність належного правового регулювання питань власності територіальних громад, закритість реєстрів є відчутною перепорою для насамперед визначення обсягу та механізму контролю щодо комунальної власності територіальної громади.

ПИТАННЯ 5. Результати участі у здійсненні контролю

Варто зауважити, що законодавчо **не визначено механізм імплементації результатів участі у контролі старост**. Вочевидь, законодавець розглядає старосту не як окремий суб'єкт контролю, а як допоміжний ресурс для здійснення контрольних повноважень органів місцевого самоврядування.

Отже, важливим є встановлення чіткого алгоритму взаємодії та комунікації з організаторами відповідного контролю.

Відтак, на практиці виявилось, що найтісніша комунікація старост щодо інформування про результати контрольних заходів є саме з головою громади: це майже в однаковій мірі визнають респонденти обох цільових груп (близько 80%):



Однак, викликають занепокоєння факти відсутності контактів з місцевою владою за результатами участі у контролі у близько 2% опитаних старост. Ця проблема потребує додаткового вивчення та уваги, адже староста не є самостійним суб'єктом контролю, не є самостійним суб'єктом владних повноважень, а результати діяльності підлягають звітуванню та контролю. Зрештою, контроль не є самоціллю, а його результати мають бути враховані при прийнятті управлінських рішень належним суб'єктом публічної влади.

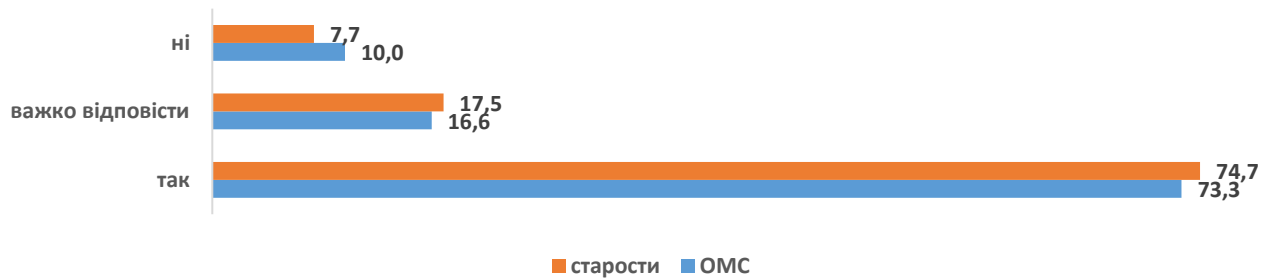
ПИТАННЯ 6. Законність та конфлікт інтересів

Особливої уваги заслуговують виявлені під час аналізу відповідей респондентів **численні факти перешкоджання старостам у здійсненні ними контрольних функцій**: 23,7% опитаних старост стверджують, що мали такий негативний досвід у своїй діяльності (зокрема, на їхні звернення не надавалась відповідь, треті особи забороняли спостереження за предметом контролю, були випадки фізичного перешкоджання виконанню контрольних функцій, ігнорування інформації за результатами контролю, були окремі пропозиції корупційного характеру).

Також варто звернути увагу, що **1% опитаних представників ОМС зазначили, що їм відомі факти зловживань** старостами своїми контрольними повноваженнями.

Дискусійним є питання наділення контрольними повноваженнями старост у разі наявності конфлікту інтересів. З одного боку очевидним є доцільність врахування факторів потенційного та реального конфлікту інтересів при визначенні повноважень контролю, але позиція респондентів з цього питання є іншою. Переважна більшість респондентів обох цільових груп (близько 74%) упевнені, що старосту, який є членом виконкому, доцільно наділяти повноваженнями участі у контролі за виконанням рішень виконкому. Щоправда 7,7% представників ОМС та 10% старост не підтримують таку позицію, що підтверджує актуальність дискусії з цього питання:

Чи доцільно старості, який є членом виконкому, здійснювати контроль за виконанням рішень виконавчого органу відповідної місцевої ради? (% порівняння відповідей представників ОМС та старост)

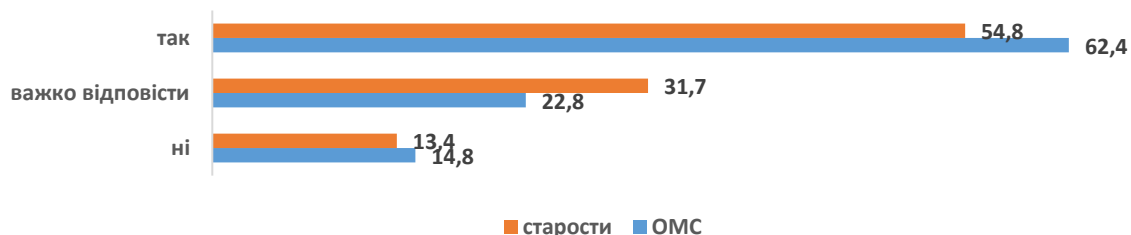


ПИТАННЯ 7. ОСН & старости

На розгляді Верховної Ради України знаходиться законопроект за реєстр № 6319 «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення». Законопроект прийнято за основу, наразі він готується до другого читання. Одним із дискусійних питань даного проекту закону є **взаємодія органів самоорганізації населення та старост**.

Аналіз анкет респондентів показав, що питання контрольних функцій старости щодо ОСНів не має одностайності: хоча більше половини респондентів підтримують ідею наділення старост повноваженнями контролю за діяльністю ОСНів, проте доволі високий відсоток учасників опитування виступають проти такої ідеї (13,4 % старост та 14,8% представників ОМС). І доволі високий відсоток респондентів, які не визначились із позицією по цьому питанню (31,7 % старост та 22,8% представників ОМС):

Чи доцільно наділяти старосту повноваженнями контролю за діяльністю ОСН, що діють на території відповідного СО (% порівняння відповідей представників ОМС та старост)



ВИСНОВКИ

1. Частина п'ята статті 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження старост, де серед іншого є **участь у контролі за виконанням рішень** сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, **розпоряджень** сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу; **за використанням об'єктів комунальної власності**, розташованих на території відповідного старостинського округу; **за станом благоустрою** відповідного старостинського округу.
2. Повноваження старост у сфері контролю **обмежені лише участю та регульовані фрагментарно**. Так, частина п'ята статті 54¹ Закону окреслює лише предмет контролю, але не встановлює механізм та спосіб участі, умови залученості, види та підстави контролю, постконтрольні дії тощо.
3. Основним дискусійним питанням стала доцільність та обсяг контрольних повноважень старост. Під час опитування респонденти обох цільових груп (старости та представники органів місцевого самоврядування) у переважній більшості назвали **доцільним наділення старост контрольними функціями**. Так, 77,3 % старост переконані, що доцільно наділяти старосту контрольними функціями, 5,8% осіб мають протилежну думку, 16,9% не визначились із відповіддю. Ствердну відповідь на це питання дали 75,4% представників ОМС, 7,9% з них заперечили таку доцільність. Високі показники тих, хто не визначився, є ознакою, що питання доцільності наділення старост контрольними функціями потребує дискусії.
4. Під час дослідження виявлено недотримання вимог Закону в частині повноважень старост щодо контролю: 8,8% представників ОМС та 10,7% старост визнали, що **староста здійснює контроль, а не бере участь у ньому**, що суперечить положенням 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
5. Аналіз результатів опитування виявив **неоднозначність оцінювання контрольної діяльності старост**. При чому оцінки ефективності діяльності старост від різних цільових груп суттєво відрізняються. Так, за результатами оцінювання ефективності власної участі у контролі вбачається, що старости здебільшого задоволені своєю роботою, тому ставили вищі бали («5» балів поставили собі 38,8% старост, «4» бали – 42,9% старост). Менш оптимістичні оцінки старостам поставили представники ОМС («5» - 25,4%, «4» бали – 37,4%). Проте і такі **результати є свідченням визнання важливості контрольних функцій старост**.
6. Стаття 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження старости щодо участі у здійсненні контролю як **імператив**. Тобто, Законом встановлено обов'язок старости бути учасником контролю. **Аналіз результатів опитування виявив значні відхилення від таких вимог**. Найбільше порушень в частині вимог щодо участі у здійсненні контролю за виконанням рішень місцевої ради, при чому бачення цільових груп суттєво відмінні: представники ОМС зазначають, що близько 18% старост не виконують такі повноваження, натомість визнають цю обставину лише 8,1% старост.

Не беруть участь у контролі за виконанням рішень виконкому згідно з відповідями представників ОМС 13,7% старост. При цьому лише 4,3% старост визнали це.

У контролі за виконанням розпоряджень сільського, селищного, міського голови не беруть участь за твердженням представників ОМС 16,8% старост, за відповідями старост – 7,1%.

За використанням об'єктів комунальної власності – 10,6% та, відповідно, 5,5%.

Участь у контролі з станом благоустрою є найбільш затребуваною контрольною функцією: лише 2% представників ОМС та 0,7% старост визнали, що старости не брали участі у такому контролі.

7. Стаття 19 Конституції України встановлює, що *«органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»*. Отже, **важливо, щоб староста наділявся контрольними функціями відповідно до Закону**. 29,7% старост та 31,9% представників ОМС наголосили, що надані контрольні функції старости відповідають вимогам законодавства. Серед актів, що регулюють такі повноваження, окрім Закону, названо положення про старосту, а також розпорядчі документи відповідних органів місцевого самоврядування.

8. Учасники опитування відзначили, що саме голова найчастіше визначає предмет контролю для участі старости в ньому (понад 18% респондентів обох груп про це зауважили). Але варто звернути увагу, що **2,4% представників ОМС та 1,8% старост визнали, що старости самостійно визначають предмет контролю**, що вочевидь є дискусійним з точки зору законності.

9. **Участь у контролі за використанням об'єктів комунальної власності вбачається проблемним питанням** з точки зору реалізації через недостатню чіткість правового регулювання, зокрема, щодо поняття «об'єкт комунальної власності».

На практиці найчастіше предметом контролю, в якому беруть участь старости, є нерухоме майно територіальних громад: про це зазначено у 14,9 % відповідях старост та 13,% відповідях представників ОМС. Далі за рейтингом – участь у контролі за використанням земельних ділянок комунальної власності та закладів культури, освіти, охорони здоров'я.

Недосконалість земельного законодавства, відсутність належного правового регулювання питань власності територіальних громад, закритість реєстрів є відчутною перепорою для визначення обсягу та механізму контролю щодо використання комунальної власності територіальної громади.

Окрім того, законом **не передбачено такий предмет контролю для старост як об'єкти спільної комунальної власності територіальних громад**, розташовані на території відповідного старостинського округу.

10. Законодавчо **не визначено механізм імплементації результатів участі у контролі** старост. Вочевидь, законодавець розглядає старосту не як окремих суб'єкт контролю, а як допоміжний ресурс для здійснення контрольних повноважень органів місцевого самоврядування. Отже, важливим є встановлення чіткого алгоритму взаємодії та комунікації з організаторами відповідного контролю.

11. Законом визначено, що староста **зобов'язаний інформувати** сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи місцевої ради про заходи контролю лише щодо стану благоустрою. Обов'язку інформування за результатами участі у контролі за виконанням рішень місцевої ради, виконанню, розпоряджень голови чи за використанням об'єктів комунальної власності законодавчо не встановлено.

На практиці виявилось, що найтісніша комунікація старост щодо інформування про результати контрольних заходів є саме з головою громади: це майже в однаковій мірі визнають респонденти обох цільових груп (близько 80%). Однак, викликають занепокоєння виявлені факти недотримання законодавства в частині інформування про результати участі у контролі у близько 2% опитаних старост.

12. Особливої уваги заслуговує виявлення численних **фактів перешкоджання старостам у здійсненні контрольних функцій**: 23,7% опитаних старост стверджують, що мали такий негативний досвід у своїй діяльності (на їхні звернення не надавалась відповідь, треті особи забороняли спостереження за предметом контролю, були випадки фізичного перешкоджання виконанню контрольних функцій, ігнорування інформації за результатами контролю, були окремі пропозиції корупційного характеру).
13. Під час опитування 1% представників ОМС зазначили, що їм **відомі факти зловживань старостами своїми контрольними повноваженнями**. Вочевидь, така інформація потребує додаткового дослідження.
14. Доцільність **контрольних функцій старости щодо діяльності ОСН** є дискусійною: хоча більше половини респондентів підтримують ідею наділення старост повноваженнями контролю за діяльністю ОСН, проте доволі високий відсоток учасників опитування виступає проти такої ідеї (13,4 % старост та 14,8% представників ОМС). І доволі високі відсотки респондентів не визначились із позицією по цьому питанню (31,7 % старост та 22,8% представників ОМС).
15. Дискусійним є наділення старост повноваженнями з питань, що можуть бути розцінені як **потенційний конфлікт інтересів**:
 - ✓ участі у здійсненні контролю за виконанням рішень сільської, селищної, міської ради, розпоряджень сільського, селищного, міського голови в частині доручень виконкому, у разі, якщо сам староста є членом виконавчого комітету;
 - ✓ одночасного надання повноважень старостам і щодо участі в організації виконання рішень місцевої ради, її виконавчого комітету, розпоряджень голови, і щодо здійснення контролю за їх виконанням;
 - ✓ участі у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, оскільки староста наділений іншими повноваженнями - брати участь у підготовці проектів рішень місцевої ради, що стосуються майна територіальної громади;
 - ✓ потенційним ризиком можна вважати дотримання принципу неупередженості старости при виконанні контрольних функцій щодо розпоряджень голови, оскільки саме голова є суб'єктом подання на затвердження старост.

Однак, варто зазначити, що 74,7 % старост вважають, що є доцільність для старости, який є членом виконкому, здійснювати контроль за виконанням рішень виконавчого органу відповідної місцевої ради. Протилежну думку мають 7,7% респондентів.
16. Основні запропоновані респондентами **заходи підвищення ефективності контрольних функцій старости** можна рейтингувати наступним чином:
 - ✓ Навчання, підвищення кваліфікації, методична допомога, обмін досвідом;
 - ✓ Ресурсне забезпечення;
 - ✓ Розширення повноважень, у т.ч. в частині контрольних функцій;

- ✓ Правове регулювання;
- ✓ Поліпшення комунікації із місцевою владою;
- ✓ Громадська участь;
- ✓ Звітування, публічність, відповідальність, прозорість;
- ✓ Правова допомога;
- ✓ Допомога правоохоронних органів у СО;
- ✓ Участь у засіданнях комісій місцевої ради;
- ✓ Доступ до інформації;
- ✓ Прямі вибори старост;
- ✓ Розширення штатного розпису СО, залучення спеціалістів;
- ✓ Встановлення відеоспостереження у ТГ;
- ✓ Заходи з благоустрою;
- ✓ Складання адмінпротоколів, накладення санкцій;
- ✓ Зменшення навантаження на старосту;
- ✓ Цифровізація.

Окремі респонденти наголошували на відсутності заходів впливу, доцільності встановлення системи заохочень для старост. Старости вказували на необхідності посилення відповідальності за перешкоджання їхній роботі, перегляду обсягу їх повноважень. Також наголошували на великому навантаженні, невідповідності оплати праці обсягу повноважень, браку часу, важливості довіри та необхідності встановлення запобіжників конфлікту інтересів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами дослідження та вищезазначених висновків РЕКОМЕНДОВАНО:

1. Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування:

- ✓ взяти інформацію до відома;
- ✓ на постійній основі здійснювати контрольну функцію Комітету щодо дотримання законодавства з питань функціонування інституту старост;
- ✓ продовжити проведення регіональних обговорень розвитку інституту старост та розглянути доцільність дискусії щодо проблематики контрольних повноважень старост і повноти їх законодавчого забезпечення;
- ✓ провести окреме дослідження застосування законодавства щодо практики звітування старост перед жителями та відповідною місцевою радою;
- ✓ розглянути доцільність удосконалення законодавчого регулювання контрольних функцій старост в частині:
 - чіткого визначення правосуб'єктності старост під час реалізації повноважень з контролю,
 - визначення можливості участі старости у здійсненні контролю за використанням об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, розташованих на території відповідного старостинського округу,
 - регламентації механізму та способу участі старост у здійсненні контролю, умов залученості, видів та підстав контролю, імплементації результатів контролю тощо, зокрема щодо участі у контролі за використанням об'єктів комунальної власності,
 - визначення суб'єкта наділення старост контрольними повноваженнями, дискреції повноважень старост з контролю.

2. Міністерству розвитку громад та територій України:

- ✓ використовувати в роботі результати дослідження «Контрольні функції старости»;
- ✓ надавати інформаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування у застосуванні положень законодавства щодо контрольних повноважень старост;
- ✓ розглянути доцільність* створення єдиного реєстру старостинських округів з інформацією по кожній ТГ про:
 - дату створення старостинського округу та дату призначення старости,
 - кількість жителів старостинського округу на дату його створення,
 - населені пункти у складі старостинського округу,
 - показник густоти населення,
 - проведення громадського обговорення кандидатур на посади старост тощо.

** повторна рекомендація, надана за результатами дослідження щодо повноважень старост, проведеного на запит Комітету у 2024 році*

3. Органам місцевого самоврядування базового рівня, сільським, селищним, міським головам:

- ✓ використовувати в роботі результати дослідження «Контрольні функції старости»;
- ✓ дотримуватись вимог чинного законодавства щодо надання повноважень з контролю старостам;
- ✓ у разі наявності, усунути порушення вимог Закону в частині контрольних функцій старост;
- ✓ при наданні старостам контрольних повноважень враховувати спроможність та наявність ресурсного забезпечення для виконання таких повноважень;
- ✓ сприяти підвищенню фахового рівня підготовки старост;
- ✓ сприяти старостам у виконанні повноважень з контролю.

4. Всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування, у межах повноважень:

- ✓ використовувати в роботі результати дослідження «Контрольні функції старости» та ознайомити з ним своїх членів;
- ✓ сприяти сільським, селищним, міським радам у розвитку інституту старост;
- ✓ надавати інформаційну, консультативно-методичну, просвітницьку допомогу ОМС щодо реалізації контрольних функцій старост;
- ✓ сприяти поширенню кращих практик реалізації контрольних функцій старост.