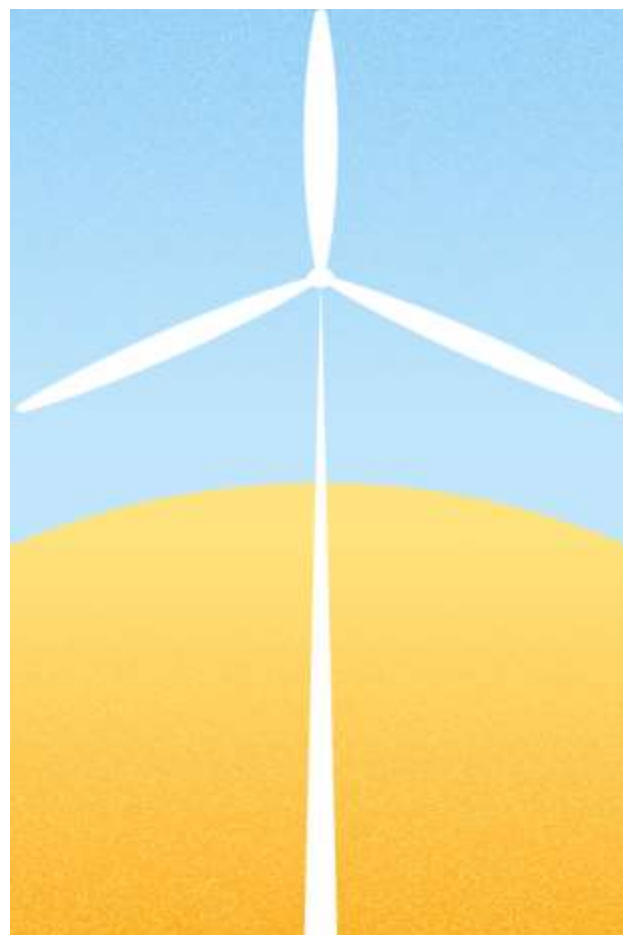


# **СІЛЬСЬКІ СПІЛЬНОТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ**

Науково-аналітична записка

Київ - 2022



*Всі права захищені. Забороняється використання будь-якої частини даного дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання або використання іншим способом, без відповідного посилання на оригінальне джерело.*

**Сільські спільноти територіальних громад у повоєнній Україні: інституційні засади інклюзивного розвитку:** науково-аналітична записка підготовлена групою науковців під керівництвом проф. Олени Бородіної, завідувача відділу економіки і політики аграрних перетворень ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» у співпраці з Громадською спілкою «Українська мережа сільського розвитку».

Документ підготовлено при підтримці проєкту «Перспективи сталого розвитку сільських територій», який реалізується у співпраці з ДРА та за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Федеративної Республіки Німеччини. Погляди, наведені в документі, є позицією авторів і не обов'язково мають трактуватися як офіційна думка донорів.

This document has been produced in the framework of the Project «Perspectives for Sustainable Development of Rural Areas» in cooperation with DRA, with the finance contribution by the German Federal Foreign Office. The views expressed in this document are those of the authors and do not necessarily reflect the official policy or position of the donors of the project.

## ЗМІСТ

ВСТУП	4
1. СІЛЬСЬКА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ	5
2 ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ СПІЛЬНОТ У СКЛАДІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: РІВЕНЬ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ	10
3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ СПІЛЬНОТ: ПРИКЛАД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА	16
4. ЗБЕРЕЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ СПІЛЬНОТ І ЇХ СУБ'ЄКТНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ	21
ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ	27

## ВСТУП

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

Післявоєнне відновлення України має включати не лише відбудову матеріальних об'єктів виробничої та соціальної сфер, усі інші аспекти повернення населення до повноцінного життя в мирних умовах, але й удосконалення суспільних відносин, в тому числі взаємин між органами влади та самоврядування і населенням. Особливо це стосується сільських спільнот, для яких в процесі реформи місцевого самоврядування у передвоєнний час залишилось не завершеним формування інституційних умов їх інклюзивного розвитку в межах територіальних громад і які під час війни продемонстрували здатність до виживання та функціонування в екстремальних умовах як у зонах бойових дій, так і на прифронтових та тилкових територіях.

В науково-аналітичній записці висвітлено місце сільських спільнот в адміністративно-територіальному устрої України у довоєнний період, розкрито інституційні аспекти їх функціонування в контексті інклюзивного розвитку територіальних громад, зокрема в процесі становлення інституту старост; обґрунтовується необхідність вноормування їх статусу як суб'єктів місцевого самоврядування з використанням досвіду Республіки Польща.

## 1. СІЛЬСЬКА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Війна спричинила істотні зміни у складі населення та його розміщенні на території країни. Рятуючи життя, мільйони людей покинули свої домівки і переїхали: одні – у безпечніші регіони держави, інші – за кордон. Жертвами воєнних дій стали і щодня стають як їх безпосередні учасники, так і мирні громадяни. Багато міст і сіл наразі нараховують лише незначну частину свого колишнього населення, є приклади того, що окремі села залишились без мешканців. Усе це позначиться на чисельності і структурі населення післявоєнної України та, ймовірно, на її адміністративно-територіальному устрої, який сформувався в процесі реформи децентралізації незадовго до війни. Водночас його міська і сільська складові, швидше всього, не зазнають значних змін, тому викладені нижче оцінки можуть залишатись чинними і після війни.

Після остаточного затвердження складу адміністративно-територіальних одиниць базового рівня на початок 2021 р. на території України (крім тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим) нараховувалось 1469 об'єднаних територіальних громад (ТГ), до яких увійшли 1267 міських і 27 396 сільських поселень. Реально ж функціонувало 1438 ТГ, з яких 380 (26,4%) міські, 433 (30,1%) селищні і 625 (43,5%) сільські.

Сільські поселення – села і селища, що не мають статусу селища міського типу (сmt), входять до складу не лише сільських, але й усіх інших територіальних громад, крім низки міських. Найбільша їх кількість – понад 35% до війни була зосереджена в селищних ТГ, до міських увійшло 33,5%, а до сільських – 31,3 відсотки. Що ж стосується сільських мешканців, то 38,7% їх проживало в сільських територіальних громадах; у міських було зосереджено 32,9%, а в селищних – 28,4% сільського населення. У середньому на одну територіальну громаду в Україні припадало 19 сільських поселень, у т.ч. на міську – 24, селищну – 22, сільську – 13.

Істотна частина ТГ об'єднувала набагато більшу, ніж зазначену вище середню кількість сіл. Групування громад за кількістю сільських поселень показує, що 259 з них (18%) мали у своєму складі 26–50, а 72 (5,0%) – понад 50 сільських населених пунктів. До них входило 13,7 тис. сільських поселень (51,1% від загальної кількості), у яких проживало 4,4

млн осіб – 34,8% від усіх сільських жителів. Громади з великою (26–50) та надвеликою (понад 50) кількістю сіл – це в основному ТГ, центральними поселеннями яких були міста та селища міського типу; серед сільських громад їх було усього 7,6% (47 громад). У міських ТГ частка великих і надвеликих громад досягала 36%, у них було зосереджено 70,5% сільських поселень і 55,7% сільських жителів, що входили до цього адміністративного типу територіальних утворень. В селищних ТГ ці показники становили відповідно 34%, 61,2 та 45,2%. Зазначене свідчить про те, що частина міських і селищних ТГ – це насправді територіальні утворення (території) не міського, а інших типів. Це, своєю чергою, зумовлює необхідність розмежування громад не лише за статусом їх адміністративних центрів, а й за функціональним характером територій.

Існує низка методик поділу територіальних утворень за їх функціональним характером. Типологізація здійснюється зазвичай для територій, наближених за величиною до третього рівня європейської статистичної номенклатури територіальних одиниць NUTS 3 – територіальних утворень з чисельністю жителів 150-800 тис. осіб (відповідає рівню TL 3 територіальної класифікації ОЕСР), а також адміністративних одиниць рівня LAU 2 – населені пункти та муніципалітети.

Територіальні громади України відносяться до рівня LAU 2, хоч у незначній частині з них – переважно обласних центрах і великих містах з прилеглими поселеннями – чисельність жителів до війни перевищувала 150 тис. осіб. Згідно з методикою ОЕСР адміністративна одиниця рівня LAU 2 класифікується як сільська, якщо густота населення на її території становить менше 150 осіб на 1 км<sup>2</sup>; якщо ж більше, то вона вважається міською. В Україні у понад 89% територіальних громад густота (щільність) жителів не досягала 150 осіб на 1 км<sup>2</sup>, отже функціональний характер їх територій за методикою ОЕСР має бути визнаний як сільський. Серед сільських ТГ частка громад із сільським функціональним характером територій за цією методикою становить 98%, серед селищних – 97% і серед міських – 67 відсотків.

Методики типології регіонів ЄС для територій рівня NUTS 3 (TL 3) розроблені як Євростатом, так і ОЕСР. Вони передбачають поділ регіонів на переважно міські, проміжні (місько-сільські) і переважно

сільські за різними частками населення, яке проживає у містах і в сільській місцевості. Хоч вони розроблені для територій рівня NUTS 3 (TL 3), їх можна використати для оцінки функціонального характеру вітчизняних територіальних громад. До переважно сільських відносять утворення із часткою жителів сільських осередків, більшою за 50%; проміжних – із часткою цих жителів у 20–50%; переважно міських – із часткою жителів сільських осередків, меншою за 20%. За цим підходом здійснено розподіл територіальних громад України у їх складі на початок 2021 року. Оскільки в усіх (за мізерним винятком) сільських ТГ частка сільського населення становила 100%, відповідні розрахунки здійснені для міських і селищних громад (табл.1).

Таблиця 1

**Міські і селищні територіальні громади з різною часткою сільського населення у їх складі**

Показники	Міські громади		Селищні громади	
	кількість	%	кількість	%
Всього територіальних громад	380	100,0	433	100,0
у т. ч. із часткою сільського населення:				
– до 20%	136	35,8	21	4,8
– 20,1 – 50,0%	122	32,1	97	22,4
– більше 50%	122	32,1	315	72,8
Кількість сільських поселень, од.	8979	100,0	9416	100,0
у т.ч. в громадах з часткою сільського населення:				
– до 20%	1139	12,7	74	0,8
– 20,1 – 50,0%	3370	37,5	1460	15,5
– більше 50%	4470	49,8	7882	83,7
Кількість сільських жителів, тис. осіб	4144,8	100,0	3579,1	100,0
у т.ч. в громадах з часткою сільського населення:				
– до 20%	570,7	13,8	30,9	0,9
– 20,1 – 50,0%	1351,7	32,6	454,5	12,7
– більше 50%	2222,4	53,6	3093,7	86,4

Джерело: розраховано за даними Офіційного порталу Верховної ради України та сайту «Децентралізація».

URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

Як видно з даних табл. 1, за показником частки сільського населення у складі жителів ТГ 35,8% громад з адміністративним центром у містах за функціональним характером їх території можна віднести до переважно міських, 32,1% – до змішаних місько-сільських

і ще 32,1% – до переважно сільських. Закономірно, що найбільше сільських поселень (49,8%) і сільських жителів (53,6%) усіх цих ТГ було зосереджено саме в громадах із переважно сільським характером територій. Близько третини сільського населення і трохи більше третини сіл, включених до складу міських ТГ, припадало на громади зі змішаним місько-сільським характером територій і лише відповідно 14 і 13% – на громади з переважно міським характером. Показово, що лише 28 із 136 міських ТГ із переважно міським характером територій не мали у своєму складі сіл і, відповідно, сільського населення. Серед селищних громад лише 4,8% є такими, де частка сільського населення у загальній чисельності їх жителів не перевищувала 20%, тобто їх території мали переважно міський характер. На них припадало всього 0,8% сіл і 0,9% сільського населення усіх селищних ТГ. Більша вага – 22,4% селищних громад зі змішаним місько-сільським характером територій; вони також акумулювали менші порівняно з цим показником кількість сіл і чисельність сільського населення селищного загалу. Основна ж частина селищних ТГ – це території з переважно сільським функціональним характером, у них було зосереджено майже 84% сіл і понад 86% сільського населення всіх селищних територіальних громад.

Як уже зазначалося, вагома частина міських і селищних ТГ мали у своєму складі велику (26–50) і надвелику (понад 50) кількість сільських населених пунктів. Це в основному громади з переважно сільським функціональним характером територій. Із 148 селищних громад із 26 і більшою кількістю сільських поселень 87% мали території з переважно сільським, а решта 13% – із сільсько-міським функціональним характером. Із 136 міських ТГ з великою і надвеликою кількістю сіл 58% громад мали території з переважно сільським, 38% – з сільсько-міським і 4% – з переважно міським характером. Прикладом останніх є Полтавська міська ТГ, до складу якої увійшло 55 сіл.

Виокремлення міських і селищних громад з різним типом їх територій дає можливість охарактеризувати функціональний характер усієї сукупності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. З урахуванням того, що території сільських ТГ є сільськими, частка всіх територіальних громад з переважно сільським функціональним типом їх територій до війни досягала



майже 74%. У цих громадах було зосереджено 77,5% сільських населених пунктів і 80,9% сільського населення. Частка ТГ зі змішаним (місько-сільським) типом територій становила 15%, а з переважно міським – 11% від їх загальної кількості. На них припадало відповідно 18,0 та 4,5% сільських поселень і 14,3 та 4,8% сільського населення (табл. 2).

Таблиця 2

**Розподіл сільських поселень і сільського населення за функціональними типами територіальних громад**

Показники	Всі ТГ	у т.ч. з функціональним типом територій		
		переважно міським	місько-сільським	переважно сільським
Кількість територіальних громад, од:				
– міських	380	136	122	122
– селищних	433	21	97	315
– сільських	625	-	-	625
Разом	1438	157	219	1062
у % до загального підсумку	100,0	10,9	15,2	73,9
Розподіл по громадах з різним функціональним типом:				
– сільських поселень, %	100,0	4,5	18,0	77,5
– сільського населення, %	100,0	4,8	14,3	80,9
Частка сільського населення у загальній кількості жителів, %	35,8	3,5	35,5	78,2
Кількість жителів у розрахунку на 1 село, осіб	470	496	374	491

Джерело: Розраховано за даними Офіційного порталу Верховної ради України та сайту «Децентралізація».

URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

Розвиток сільських територій і, відповідно, сільських спільнот має залишатися однією з цілей регіональної та аграрної політики держави, їх специфіка повинна враховуватися бюджетною політикою, галузями соціальної сфери, інженерної інфраструктури тощо. На досягнення цієї цілі слід орієнтуватися і в процесі повоєнної відбудови національного господарства, беручи до уваги не адміністративний тип територіальних громад, а їх функціональний характер.

## 2. ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ СПІЛЬНОТ У СКЛАДІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: РІВЕНЬ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ

Розвиток територіальних громад під час воєнного стану і післявоєнної відбудови значною мірою залежатиме від того, який курс вибере країна: посилення централізації владних повноважень (що нібито логічно в екстремальних умовах) чи продовження процесу децентралізації. У зв'язку з цим видається переконливою позиція авторів, які, посилаючись на досвід, набутий Україною за час війни, відзначають беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням і стверджують, що «сьогодні першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію діючої системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу, має стати його чітка та послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації»<sup>1</sup>. Варто додати, що врахування потребують не лише здобутки, але й невирішені проблеми попереднього етапу децентралізації, частина з яких, на думку членів робочої групи «Державне управління» з підготовки Проєкту Плану відновлення України, свого часу стали результатом політичного компромісу<sup>2</sup>.

Однією з таких проблем є обмежені можливості жителів сільських населених пунктів (сільських спільнот), що входять до складу територіальних громад, брати участь у вирішенні питань їх життєдіяльності в органах місцевого самоврядування. Вона актуалізується в контексті забезпечення інклюзивного розвитку територіальних громад, при якому «ніхто не може бути залишений поза увагою». Інклюзивний розвиток ТГ передбачає якомога повніше залучення їх сільських спільнот, зокрема жителів малих і віддалених сіл, до усіх сфер їх діяльності, створення інституційних умов для

---

<sup>1</sup> Борщевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях. URL: <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah>

<sup>2</sup> Проєкт Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Державне управління»/ Національна рада з відновлення України від наслідків війни». Липень 2022. С.128. URL: [https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70\\_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea15d096a8b75415efd70_%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf)

такого залучення, насамперед в частині взаємодії жителів сіл і органів самоврядування громади. У Польщі, наприклад, це відбувається переважно через солецтва – допоміжні одиниці базових утворень місцевого самоврядування – гмін, в Україні ж відповідне завдання мала б виконувати подібна ланка, яка отримала назву «інститут старост». Проте становлення цієї ланки свідчить, що вона поки що недостатньо спрямована на його розв'язання.

За свідченням А.Ткачука, у 2008-2009 рр. при опрацюванні відправних положень проекту реформи самоврядування передбачалось, що всі поселення, (підкреслення наше – авт.) матимуть своїх представників – комунікаторів з органами місцевого самоврядування громади. Такі представники (старости) також мали б володіти певними владним повноваженнями, аби спростити доступ жителів віддалених сіл до публічних послуг у громаді. Оскільки ж в Україні нараховувалось понад 27 тис. сільських поселень, причому з різною кількістю жителів, то старост мало б бути, по-перше, надто багато, по-друге, з різним обсягом роботи. Вирішення цієї проблеми вбачалось у тому, що староста не мав бути посадовою особою місцевого самоврядування: йому просто, за прикладом зарубіжних країн, встановлювалася б доплата за додаткове навантаження<sup>3</sup>.

При запровадженні у 2014р. реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади було прийнято рішення, згідно з яким старости мають бути в тих поселеннях, чи групах поселень, які раніше складали сільраду – старостинських округах. Старостинський округ визначався як частина території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів – сіл, селищ (тобто сільських поселень), крім адміністративного центру ТГ. Тобто, він ідентифікувався як частина сільської території громади. Старости забезпечували представництво інтересів жителів старостинського округу у виконавчих органах ради територіальної громади, їх вплив на місцеву владу та наближення до людей адміністративних послуг. Староста був виборною посадовою особою місцевого самоврядування та обирався за мажоритарною системою жителями округу на основі прямого виборчого права шляхом таємного голосування; за посадою входив до складу виконкому ТГ.

---

<sup>3</sup>Ткачук А. Ще раз про децентралізацію та старост. URL: <https://www.csi.org.ua/news/shhe-raz-pro-decentralizacziyu-ta-starost/>

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

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

Староста тепер працює на постійній основі в апараті ради і не може поєднувати свою роботу з іншою діяльністю. При здійсненні своїх повноважень він відповідальний і підзвітний сільській, селищній, міській раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові. Законом визначено 13 повноважень старости, ключовим серед яких є те, що він уповноважується сільською, селищною, міською радою діяти в інтересах жителів старостинського округу у виконавчих органах ради. Решта – в основному стосується форм виконання цього повноваження. Староста бере участь у засіданнях ради з правом дорадчого голосу; сприяє жителям округу у підготовці та поданні документів до органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; за рішенням ради надає адміністративні послуги. Він також бере участь: в організації виконання рішень ради, розпоряджень голови ТГ, у здійсненні контролю за їх виконанням; у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території старостинського округу, проектів рішень ради, що стосуються розташованого на ньому майна територіальної громади, тощо.

Таким чином, в нормативно-правовому сенсі староста з представника інтересів жителів старостинського округу перетворився на представника територіальної громади (зокрема міського, селищного чи сільського голови) у старостинському окрузі. Прихильники такої зміни обґрунтовують її наданням можливості голові ТГ краще вибудовувати власну систему управління та уникати політичних конфліктів у громаді, залишаючи поза увагою те, що це досягається за рахунок подальшого обмеження інституційних можливостей жителів поселень, об'єднаних у ТГ, особливо сільських спільнот. Насправді ж відбувається посилення централізації влади на місцевому рівні, ігнорування інтересів жителів сіл, особливо малих та периферійних, поглиблення екстрактивності їх розвитку<sup>4</sup>.

На практиці, і це підтверджується прикладами воєнного часу, багато старост стали гідними виразниками і захисниками інтересів жителів свого округу. Проте це – значною мірою прояв їх особистих якостей та співпадіння інтересів ТГ і сільських спільнот. Службове ж

---

<sup>4</sup> “Чорний” староста: як децентралізовані селяни залишилися без представництва. Електронний ресурс. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3147778-cuzij-snarosta-ak-decentralizovani-selani-zalisilis>

положення зобов'язує старосту насамперед виконувати рішення ради та голови ТГ, і уже в межах цього діяти в інтересах мешканців округу. Для забезпечення ж їх впливу на місцеву владу у нього просто не вистачає правових можливостей.

Окрім зміни статусу старост, обмеження інституційних можливостей сільських спільнот посилило укрупнення старостинських округів. Як уже згадувалось, спочатку вони утворювались в межах колишніх сільрад. В законопроекті про удосконалення інституту старост пропонувалося формувати їх на базі поселення чи групи поселень з кількістю жителів не менше 1500 осіб, але після обурливої реакції представників різних верств суспільства ця норма зменшена до 500 осіб. Та навіть за такої норми після створення всіх старостинських округів, як передбачається, їх загальна кількість становитиме близько 9 тисяч<sup>5</sup> при тому, що до початку реформи децентралізації в країні нараховувалось майже 12 тис. місцевих рад.

Як наслідок, в окремих територіальних громадах чисельність округів істотно скоротилась. Наприклад, у Березнегуватській селищній ТГ Миколаївської області було прийнято рішення зменшити їх кількість із чотирнадцяти до семи. При цьому селян здивувала логіка «розбивки» сіл на нові округи. Так, від села Тетянівки до центральної садиби округу в Маліївці – близько 15 кілометрів, які необхідно долати вщент зруйнованим автошляхом майже годину. Натомість Петропавлівку, яка розташована на відстані восьми кілометрів від Маліївки, «приписали» до Сергіївки, до якої доведеться долати вісімнадцять кілометрів. У Маліївському окрузі після його укрупнення нараховуватиметься аж 7 сіл: беручи до уваги катастрофічний стан місцевих доріг та велику «географію» округу, можна припускати, що староста буде рідким гостем у багатьох з них. Люди переконані: подібні рішення приведуть до вимирання сіл<sup>6</sup>.

З оприлюднених в мережі інтернет даних про склад старостинських округів видно, що поряд з округами, які включають 1-3 поселення, досить поширеними є округи з 4-6 населеними пунктами; зустрічаються й такі, що охоплюють 7-8, а також з 9-10 і більше сіл ( Луцька ТГ Волинської обл., Малинська ТГ Житомирської

---

<sup>5</sup> Чернишов О. Навіщо громадам старости.

URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14437?page=2>

<sup>6</sup> Старостинські округи вирішили ... уполовинити. URL: <https://rp.mk.ua/2021/10/29365>

обл., Кобеляцька ТГ Полтавської обл. та ін.). Очевидно, що в багатоселенних округах можливості сільських спільнот виражати свої інтереси і впливати на їх реалізацію через інститут старост зведені до мінімуму.

Подолання інституційних обмежень інклюзивного розвитку сільських спільнот в територіальних громадах пов'язане насамперед з подальшою трансформацією інституту старост. Необхідність вдосконалення цього інституту визнають як «архітектори» реформи децентралізації, так і співавтори теперішнього її варіанту. А.Ткачук вважає, що варто повернутись до ідей 2009 року і запровадити інститут старост, подібний до європейського – обрана особа, яка може мати різні відносини з радою громади: бути на громадських засадах, частково зайнятою, на повній зайнятості<sup>7</sup>. В.Негода свого часу повідомляв, що Мінрегіон продовжує роботу над становленням цього інституту місцевого самоврядування та закликав старост долучатися і брати активну участь в даному процесі<sup>8</sup>. Очевидно, при цьому слід було б повніше використати досвід зарубіжних країн, зокрема Республіки Польща, який уже значною мірою послужив взірцем при реформуванні місцевого самоврядування в Україні.

---

<sup>7</sup> Ткачук А. Ще раз про децентралізацію та старост. URL: <https://www.csi.org.ua/news/shhe-raz-pro-decentralizacziyu-ta-starost/>

<sup>8</sup> Кілька акцентів інформаційної сесії з Вячеславом Негодою щодо функціонування інституту старост. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14208?page=3>

### 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ІНКЛЮЗИВНОГО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ СПІЛЬНОТ: ПРИКЛАД РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Порівняння вибудованої нині вітчизняної моделі організації діяльності органів самоврядування на базовому рівні з польською свідчить про те, що остання характеризується значно вищим рівнем інклюзивності. Ключовою відмінністю українського інституту старост від подібного за формою, але відмінного за суттю польського інституту солецтв є те, що визначальна роль у забезпеченні функціонування старостинського округу належить старості, а солецтва – його жителям. Тобто, у Польщі в межах низової ланки адміністративно-територіального устрою – сільської гміни – інституалізована частина її жителів («солецька спільнота»), а в Україні – службовець виконавчого органу місцевого самоврядування (староста).

Відповідно до Закону про гмінне самоврядування гміна може створювати допоміжні одиниці – солецтва, дільниці та інші; порядок їх створення, об'єднання, поділу та ліквідації визначається статутом гміни<sup>9</sup>. Органом, який приймає рішення з питань життєдіяльності в солецтві, є загальні збори його жителів. Організацією виконання рішень загальних зборів солецтва у Польщі займається солтис. Йому допомагає рада солецтва. Солтис і члени ради обираються жителями солецтва шляхом таємного і прямого голосування з-поміж необмеженого числа кандидатів, як правило, на термін повноважень ради гміни.

Згідно з польським законодавством, створення та межі діяльності солецтв визначає рада гміни (аналог української ради територіальної громади) після проведення консультацій з його жителями або з їх ініціативи. Діяльність солецтв як виокремлених соціально – територіальних одиниць гміни, тісно пов'язана (зконсолідована) з діяльністю самої гміни. Солецтва, з одного боку, допомагають гміні в реалізації визначених стратегією її розвитку завдань, а з іншого – організовують самодопомогу мешканців і їх співпрацю за місцем проживання. До компетенції солецтв належить: розгляд соціально-побутових справ жителів; ініціювання заходів у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, громадського порядку і безпеки, реалізація громадських ініціатив; управління гмінним

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf>



майном. До такого майна може відноситись багато різних об'єктів комунальної власності: дошкільні дитячі заклади, школи, заклади культури, спорту, парки, сквери; гмінні (місцеві) дороги, водо – каналізаційні споруди, вуличне освітлення тощо. Гмінне майно – це також землі, вилучені з сільськогосподарського обігу, про які потрібно дбати і які можна використовувати на потреби солецтва, наприклад для організації спортивних майданчиків, зон відпочинку тощо.

Кожне солецтво повинно мати свій статут, у якому відображаються як напрями (завдання) його діяльності, так і ресурси, які для цього використовуються. Вказується, що головним завданням солецтва є підтримка діяльності гміни. Разом з цим солецтво може займатись:

- організацією, фінансуванням і реалізацією комунальних інвестицій на території солецтва;
- ініціюванням та співучастю в реалізації спортивних, рекреаційних, культурно-освітніх та просвітницьких проектів, а також тих, що стосуються євроінтеграції;
- здійсненням фінансової діяльності у межах бюджету гміни;
- зверненням до ради та очільника гміни (війта) з пропозиціями щодо вирішення організаційних, інвестиційних та фінансових питань;
- зверненням до ради гміни із заявами про соціальні, матеріальні та фінансові виплати мешканцям, які потребують допомоги, та наданням висновків на заяви<sup>10</sup>.

Як приклад, співпрацюючи з органами гміни, солецтво може висловлювати своє ставлення і позицію з питань:

- детального плану благоустрою солецтва і просторових (середовищ них) обтяжень;
- локалізації інвестицій;
- будівництва та капітальних ремонтів доріг та вулиць (включаючи їх освітлення), об'єктів водопостачання і каналізації, енергозабезпечення, рекреаційних територій, спортивних споруд;
- зміни у розкладі роботи громадського транспорту та розташування його зупинок;
- зміни цільового призначення об'єктів освіти, охорони здоров'я, спорту і рекреації, розташованих на території солецтва.

---

<sup>10</sup> Czym zajmuje się sołectwo w gminie? URL: <https://www.infor.pl/prawo/gmina/abc-gminy/281895,Czym-zajmuje-sie-solectwo-w-gminie.html>

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

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

Солтис не отримує винагороди за свою працю, хоч, відповідно до закону про гмінне (місьцеве) самоврядування, рада гміни може визначити засади, на яких йому можуть бути призначені "добові" – оплата витрат, пов'язаних з участю в засіданнях ради гміни і її робочих органів, а також відшкодування коштів, витрачених на проїзд для такої участі. Він має також певний дохід від справляння місцевих податків і зборів, головним чином податку на землю. Як зазначають польські автори, солтисування (виконання функцій солтиса) – це передовсім громадська діяльність, яка надає великі можливості тим, хто справді хоче щось зробити для своєї місцевості, але водночас це ставить й великі вимоги до кандидата на посаду солтиса<sup>11</sup>. Завдяки викладеним підходам у Польщі в переважній більшості сіл, навіть з числом жителів до 100 осіб, створені солецтва; тут нараховується понад 40 тис. солтисів.

Важливим напрямом забезпечення інклюзивного розвитку солецтв є його фінансова підтримка. У Польщі існує Закон про фонд

---

<sup>11</sup> Niezbednik soltysa – Witryna Wiejska. URL: <https://witrynawiejska.org.pl/2017/08/17/niezbednik-soltysa/>

солецтва<sup>12</sup>, який визначає порядок виділення і використання бюджетних коштів на потреби жителів сіл, що входять до складу гмін. Закон надає право гмінам створювати такі фонди, а також заохочує їх до цього. У 2009-2013 рр. приблизно 55% гмін, у яких є солецтва, створювали фонд солецтва; після 2014 р. кількість гмін, у яких виокремлювався цей фонд, щороку змінювалась і становила загалом близько 70% гмін, у яких є солецтва<sup>13</sup>.

Рішення про виокремлення в бюджеті гміни коштів, які становитимуть фонд солецтва, приймає рада гміни. Зазначені кошти можуть використовуватись солецтвом на свій розсуд, але при цьому їх спрямування на виконання відповідних заходів повинно відповідати трьом вимогам: служити поліпшенню умов життя мешканців, належати до завдань гміни, забезпечувати реалізацію стратегії розвитку гміни. Необхідно підкреслити, що солецтва не можуть мати своїх рахунків у банку, а ведуть свої фінансові справи в межах плану видатків гміни.

Законом встановлена формула, за якою повинна визначатися сума коштів для фонду солецтва. Вона враховує рівень доходів бюджету гміни в розрахунку на одного жителя (т. зв. базова квота) та чисельність жителів солецтва. Застосовується спеціальний коефіцієнт, завдяки якому у фонди солецтв з малою кількістю жителів спрямовується відносно більша сума коштів, ніж у фонди багатолюдних солецтв (преференційний підхід). При цьому у жодному солецтві розмір фонду не може бути вищим десятикратного розміру його базової квоти. Гміна може враховувати потреби жителів окремих солецтв і збільшувати їх фонди, але до суми, що не перевищує десятикратний розмір базової квоти. Гміни, які виокремлюють фонди солецтв, можуть отримувати відшкодування з державного бюджету частину витрат, профінансованих за рахунок цих фондів. Для цього у державному бюджеті резервуються відповідні кошти. Відшкодування можуть досягати 20%, 30% і навіть 40% залежно від фінансового стану («заможності») гміни, яка прийняла рішення про виокремлення солецьких фондів. Зазвичай більші відшкодування отримують бідніші гміни.

---

<sup>12</sup> USTAWA z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. URL:

<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140000301/T/D20140301L.pdf>

<sup>13</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Fundusz sołecki. URL:

<https://www.gov.pl/web/mswia/fundusz-solecki>

Рішення про використання солецького фонду приймають сільські збори. Проект такого рішення (пропозицію зборам) можуть підготувати: солтис, рада солецтва, 15 дорослих мешканців солецтва. Зазвичай кошти фонду спрямовуються на вирішення найактуальніших місцевих проблем: поліпшення стану місцевих доріг; ремонт, модернізацію, придбання обладнання для закладів освіти та охорони здоров'я, облаштування сільського стадіону чи парку тощо. Ухвалена зборами пропозиція, якщо вона відповідає встановленим вимогам, повинна бути імплементована до бюджету гміни. Рада гміни приймає ухвалу про включення заходів, фінансованих за рахунок коштів солецького фонду, до бюджету гміни. Сolecький фонд є частиною бюджету гміни, за виконання якого відповідає її очільник – війт. Проте роль солтиса і мешканців солецтва не обмежується прийняттям рішення про використання коштів солецького фонду і поданням пропозиції виконавчому органу гміни. Вона передбачає також: а) контроль за терміном реалізації і якістю виконання запропонованих заходів; б) участь у реалізації заходів, якщо так вирішено було під час сільських зборів – це може бути трудова участь або якийсь речовий внесок.

Преференційний підхід до формування солецьких фондів малолюдних сільських спільнот ілюструє приклад гміни Хмельник, до складу якої входить 26 солецтв. На 2021р. для фонду солецтва Пьотроковіце з кількістю жителів 501 особа було виділено 37,5 тис. злотих, для солецтва Грабовець з 322-ма жителями – 24,4 тис. злотих, а для солецтва Ціцера із 79-ти жителями – 13,1 тис. злотих<sup>14</sup>. В розрахунку на 1 жителя ці суми становлять відповідно 75, 76 і 166 злотих. Зазначений підхід можна оцінювати як такий, що має вагоме інклюзивне спрямування. Польські дослідники зазначають, що виокремлення у бюджеті гмін солецьких фондів, дотримання процедур формування і використання коштів цих фондів сприяють істотному підвищенню громадської активності жителів солецтв.

---

<sup>14</sup> Fundusz solecki 2021 – planowanie. URL:

[http://www.chmielnik.com/asp/pl\\_start.asp?typ=14&sub=315&subsub=330&menu=381&strona=1](http://www.chmielnik.com/asp/pl_start.asp?typ=14&sub=315&subsub=330&menu=381&strona=1)

#### 4. ЗБЕРЕЖЕННЯ СІЛЬСЬКИХ СПІЛЬНОТ І ЇХ СУБ'ЄКТНОСТІ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ПОВОЄННІЙ УКРАЇНІ

Збереження сільських поселень, у т.ч. найменших і найвіддаленіших, залучення їх жителів (сільських спільнот) до економічної, соціальної та суспільно-політичної сфер мали б стати у післявоєнний період одним із найвагоміших завдань інклюзивного розвитку всіх територіальних громад – сільських, селищних, міських. На жаль, досягненню зазначеної мети, попри її декларування в окремих документах, до останнього часу не приділялась достатня увага як на державному, так і на місцевому рівнях.

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки (додаток 2) у межах операційної цілі «Збереження навколишнього природного середовища та стале використання природних ресурсів, посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)» виокремлено 2 напрями, які стосуються сільської проблематики. Один з них – Розвиток сільських територій – містить перелік 17 завдань, частину яких можна трактувати як такі, що опосередковано, а окремі – безпосередньо спрямовані на збереження і розвиток сільських спільнот. Серед останніх, наприклад, заходи «Стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва на сільських територіях, насамперед віддалених та з низькою щільністю населення...» та «Створення умов для стимулювання переселення на сільські території жителів міст, що планують розпочати провадження підприємницької діяльності». За напрямом Протидія кризам на територіях з особливими проблемами розвитку... передбачено 8 завдань, які стосуються усіх проблемних територій, у т. ч. сільських, а один з них – «Запровадження державної підтримки переселення сімей на території з низькою щільністю населення» спрямований на поліпшення демографічного складу сільських спільнот<sup>15</sup>.

Разом з цим виконання зазначених завдань, схоже, відкладалося. Принаймні у Плані заходів на 2021-2023 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку, затвердженому розпорядженням Кабінету міністрів України, у межах

---

<sup>15</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

згаданої вище операційної цілі йдеться лише про вдосконалення законодавства щодо підтримки фермерських господарств, правових умов розвитку сільського туризму та про створення передумов для прийняття і виконання програм розвитку проблемних територій<sup>16</sup>.

Після війни Державна стратегія регіонального розвитку, очевидно, буде коригуватися. Як зазначає В.Безгін, вона уже тепер має ґрунтуватися на новій типології територій, яка враховуватиме їх рівень безпеки і віддаленість від збройних можливостей агресора. Через економічні, соціальні та демографічні зміни, спричинені війною, а також недоліки, зумовлені законодавчими прогалинами 2020 р., потребуватимуть перегляду й конфігурації територіальних громад<sup>17</sup>. При коригуванні ж Стратегії, як і політики регіонального розвитку необхідно не тільки зберегти згадані вище завдання, але й передбачити дієві заходи щодо їх виконання, тим більше, що заселення територій з низькою щільністю населення і залучення нових жителів у малі села вписується у вирішення проблем повоєнного відновлення країни.

Водночас важливо також врахувати необхідність посилення впливу регіональної політики на інклюзивий розвиток сільських спільнот, що пов'язане з розукрупненням надвеликих і великих ТГ та виділенням з їх складу однієї чи декількох нових сільських територіальних громад. Адміністративне об'єднання значної кількості населених пунктів в одну громаду фахівці справедливо вважають однією з помилок завершального етапу формування мережі адміністративно-територіальних одиниць базового рівня у 2020 р.<sup>18</sup> Розукрупнення надто великих громад означатиме виправлення цієї помилки. При цьому доцільно скоригувати вимоги до параметрів виокремлюваних громад і передбачити надання їм допомоги у досягненні встановлених критеріїв спроможності.

З часом необхідно буде відновити й субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку територіальних

---

<sup>16</sup> Деякі питання реалізації у 2021-2023 роках Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Розпорядження Кабінету міністрів України від 12 травня 2021 року №497.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/497-2021-%D1%80#Text>

<sup>17</sup> Україна 2.0: Віталій Безгін про те, як війна змінить регіональну політику в Україні. URL: <https://sluga-narodu.com/ukraina-2-0-vitaliy-bezghin-pro-te-iyak-viyina-zminyt-rehionalnu-polityku-v-ukraini/>

<sup>18</sup> Ткачук А. Чорна кішка децентралізації.

URL: <https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html>

громад і вдосконалити порядок її виділення. Доцільно зберегти підхід, за яким сума субвенції визначається відповідно до розміру території громади та чисельності її сільського населення і доповнити формулу розрахунку цієї суми врахуванням кількості жителів сіл з ускладненим доступом до центрів надання послуг (малих, периферійних тощо)<sup>19</sup>. Субвенцію доцільно спрямовувати виключно на підтримку проектів, пов'язаних зі збереженням сільських спільнот і поліпшенням якості їх життя.

Особливої уваги потребує трансформація інституту старост, якому належить визначальна роль у збереженні суб'єктності сільських спільнот в територіальних громадах та їх залученні до економічного, соціального і громадсько-політичного розвитку громад. Йдеться насамперед про інституалізацію в системі місцевого самоврядування старостинських округів, розукрупнених до рівня поселенських, у т.ч. сільських, спільнот – наділення їх жителів певними повноваженнями щодо вирішення проблем їх життєдіяльності та правом використовувати для цього місцеві ресурси. Тобто, інститут старост мав би трансформуватись в інститут старостатів, у якому пропозиції з питань життєдіяльності сільських спільнот формуватимуть самі ці спільноти, затверджуватимуть їх на своїх зборах і добиватимуться їх виконання через обраних ними старост. Такий крок, своєю чергою, зумовить потрібні зміни у статусі старости, порядку зайняття ним посади, формі зайнятості тощо.

З метою забезпечення інклюзивного розвитку сільських спільнот в територіальних громадах в Україні, за прикладом Республіки Польща, доцільно передбачити можливість і стимулювати виділення в бюджетах ТГ фондів старостинських округів для використання їх поселенськими спільнотами з метою подолання розбіжностей між ними у доступі до ресурсів і суспільних послуг у громаді. Розмір фондів слід визначати у розрізі кожного поселення округу (в розрахунку на чисельність жителів поселення), а не

---

<sup>19</sup>Просторова справедливості у землекористуванні та сталому сільському розвитку : у 2-х книгах / НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – Електрон. дані. – К., 2021. Книга 1 : Справедливість у доступі до земельних ресурсів і вигід від їх використання на сільських територіях : монографія / за ред. д-ра екон. наук, проф., чл.-кор. НАН України О.М. Бородіної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – Електрон. дані. – К., 2021. 225 с.; табл., рис. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/350.pdf>. С.170-172, 210-211.

старостинського округу в цілому, а його кошти спрямовувати на вирішення актуальних проблем відповідних поселенських спільнот.

У межах формування та реалізації аграрної політики органами влади також періодично приймалися нормативно-правові акти щодо розвитку сільських територій<sup>20,21</sup>. У них передбачались заходи з удосконалення виробничої і соціальної сфер, підвищення рівня життя на селі, однак без акцентування на поселенських аспектах. Про один із цих аспектів йдеться у проекті Концепції сільського розвитку до 2030 року, оприлюдненому для громадського обговорення Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України<sup>22</sup>, але у дещо сумнівному контексті. Тут одним із шляхів розв'язання існуючих проблем села визначено «формування оптимальної сільської поселенської мережі та покращення відтворення людності на селі». Зважаючи на те, що поняття «оптимізація мережі» назагал сприймається як її згортання, таку цільову установку можна трактувати як повернення до засудженої свого часу практики виокремлення «неперспективних» сіл та сприяння їх самоліквідації, що суперечить суті інклюзивного розвитку. На жаль, і на рівні територіальних громад досягненню цілей інклюзивного розвитку, особливо щодо жителів малих і периферійних сільських поселень, досі не приділялась належна (а у багатьох випадках – жодна) увага.

Визначальний вплив аграрної політики на інклюзивний розвиток сільських спільнот пояснюється тим, що не тільки поліпшення якості їх життя, але й їх збереження тісно пов'язані зі збалансуванням в аграрному секторі двох технологічних типів сільського господарства – індустріалізованого і зрівноваженого. Дослідники застерігають, що індустріальний тип господарювання на землі веде до зіткнення з поселенською мережею і спричиняє або ліквідацію сіл шляхом планової корекції розселення, або не

---

<sup>20</sup> Концепція Державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року. Схвалена розпорядженням Кабінету міністрів України від 3 лютого 2010 року №121-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/243284431>

<sup>21</sup> Про схвалення Концепції розвитку сільських територій. Розпорядження Кабінету міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80#Text>

<sup>22</sup> Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції сільського розвитку до 2030 року». URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=a707d9ff-0c4b-4b8b-8d84-3f9a994ee729&title=ProektRozporiadzhenniaKabinetuMinistrivUkraini-proSkhvale>



сплановану, але фактичну деградацію природно-ландшафтних і оздоровчих якостей середовища і урбанізацію села<sup>23</sup>. Основою ж зрівноваженого (екологічного) сільськогосподарського виробництва є сімейні селянські і фермерські господарства. Величина їх господарювання має ліміт зростання, не дозволяє надмірної концентрації землі і, отже, зумовлює розосередження господарств та збереження поселень на сільських територіях.

Таким чином, створення умов для поширення селянсько-фермерського типу господарювання сприятиме інклюзивному розвитку територіальних громад із сільськими спільнотами. Це потребує перезавантаження державної аграрної політики: вона повинна передбачати реалізацію відповідних заходів як на державному, так і на місцевому рівнях.

В частині загальнодержавних заходів насамперед варто забезпечити реалізацію положень Закону України «Про фермерське господарство» щодо надання допомоги з державного бюджету: новоствореним фермерським господарствам у трудонедостатніх (малолюдних, периферійних) селах; переселенцям, які створюють у таких селах фермерські господарства; фермерським господарствам з відокремленими садибами. Додатковими стимулами можуть стати спеціальна підтримка молодих голів фермерських господарств, малих господарств, що здійснюють органічне виробництво, тощо. Має бути також кардинально поліпшений доступ суб'єктів господарювання у таких селах до об'єктів ринкової інфраструктури, а їх жителів – до суспільних та консультаційно-дорадчих послуг, що вимагає істотного поліпшення стану дорожньо-транспортної мережі.

Фактично йдеться про створення сприятливих умов та заохочення жителів малих і периферійних сіл до господарювання на землі за місцем проживання, а також до добровільного переселення у такі села осіб (сімей), які захотіли б організувати фермерське господарство. Щодо останнього, то варто підтримувати ініціативи, пропагувати та сприяти поширенню досвіду тих громад, які залучають переселенців у свої села з метою як сімейного господарювання, так і інших видів діяльності. Разом з цим, щоб такі ініціативи могли

---

<sup>23</sup> Kowicki M. *Wies przyslosci jako alternatywa osadnictwa miasta* / Politehnika Krakowska im. Tadeusza Kosciuszki. – Krakow. 1997. S.26-35. URL: [https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/25834/file/suwFiles/KowickiM\\_WiesPrzyszlosci.pdf](https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/25834/file/suwFiles/KowickiM_WiesPrzyszlosci.pdf).

реалізуватися, а досвід поширюватись, вони повинні спиратися на згадану вище державну підтримку, а також (і насамперед) на преференції для малих виробників сільськогосподарської продукції у доступі до земельних ресурсів. У зв'язку з цим в процесі вдосконалення законодавства про ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення необхідно передбачити переважне право на придбання земельних ділянок для громадян України, які проживають на території розміщення цих ділянок або на недалекій відстані від них.

## ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Входження сільських населених пунктів до складу абсолютної більшості територіальних громад (ТГ) України впливає на функціональний характер їх територій. Попри те, що майже 57% сформованих у довоєнний період адміністративно-територіальних утворень базового рівня – громади з центрами в міських поселеннях, функціональний тип 89% усієї їх сукупності, визначений за європейськими підходами, відносяться до територіальних формувань сільського та змішаного сільсько-міського характеру. На них припадало 95,5% сільських поселень і 95,2% сільського населення. Отже, базовий рівень адміністративно-територіального устрою України – це територіальні громади переважно сільського функціонального типу. Вони є важливою передумовою стійкості функціонування країни у воєнних (та інших екстремальних) умовах, тому інклюзивному розвитку ТГ і їх сільських спільнот повинна приділятися підвищена увага як державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Збереження сільських спільнот і підвищення якості їх життя як один з найважливіших напрямів інклюзивного розвитку територіальних громад, окрім спрямування у це русло діяльності самих громад, потребує активного сприяння в межах різних видів державної політики, насамперед аграрної і регіональної. Щодо аграрної політики, то це пов'язано із забезпеченням виконання положень чинних нормативно-правових актів і запровадженням нових заходів з підтримки селянсько-фермерського типу господарювання, особливо в малих та периферійних селах. В частині ж регіональної політики актуальним залишається поліпшення структурного складу територіальних громад (зокрема розукрупнення ТГ з дуже великою кількістю сіл), відновлення і вдосконалення порядку використання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку ТГ, підвищення ролі старостинських округів у забезпеченні інклюзивного розвитку територіальних громад.

Продовження реформи самоврядування і територіальної організації влади під час повоєнної відбудови країни має передбачати розширення можливостей сільських спільнот (жителів сільських населених пунктів), особливо малих і віддалених, брати участь у

вирішенні питань їх життєдіяльності в органах місцевого самоврядування. Це завдання розв'язується в межах інституту старост, в процесі трансформації якого зазначені можливості сільських спільнот зазнали обмежень. Старости як посадові особи, що обираються жителями старостинського округу для представництва і захисту їх інтересів, перетворились на службовців, яких рада територіальної громади за поданням її голови затверджує на посаді і уповноважує діяти в інтересах жителів старостинського округу. При цьому багато старостинських округів об'єднують значну кількість сіл, а правове становище та функції зборів їх жителів не узаконені.

При вдосконаленні інституту старост у післявоєнний період слід повніше використати досвід зарубіжних країн, зокрема Республіки Польща, який уже значною мірою послужив взірцем при реформуванні місцевого самоврядування в Україні. У Польщі схожими формуваннями у межах базового рівня самоврядування є солецтва. Вони утворюються на базі одного, а інколи навіть частини сільського поселення (зрідка декількох малих сусідніх сіл). Органом, який приймає рішення з питань життєдіяльності в солецтві, є загальні збори його жителів, а виконавчим органом солецтва – солтис. Він обирається жителями солецтва прямим таємним голосуванням і виконує свої функції на безоплатній основі.

Подолання інституційних обмежень для інклюзивного розвитку територіальних громад у повоєнному відновленні країни пов'язане передусім з інституалізацією в системі місцевого самоврядування старостинських округів, розукрупнених до рівня поселенських, у т.ч. сільських, спільнот – наділення їх жителів певними повноваженнями щодо вирішення проблем їх життєдіяльності та правом використовувати для цього місцеві ресурси. Це зумовить потрібні зміни у статусі старости, порядку зайняття ним посади, формі зайнятості тощо. Доцільно також передбачити можливість і стимулювати виділення в бюджетах ТГ фондів старостинських округів для використання їх поселенськими спільнотами з метою подолання розбіжностей між ними у доступі до ресурсів і суспільних послуг у громаді.