

ЗВЕДЕНІ РЕЗУЛЬТАТИ
ДОСЛІДЖЕННЯ

ПРАКТИКИ
ФУНКЦІОНУВАННЯ
СТАРОСТИНСЬКИХ
ОКРУГІВ

Цей документ розроблено експертами проєкту PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні». Проєкт фінансується Урядом Швеції та реалізується шляхом делегованого співробітництва дочірньою компанією Шведської асоціації муніципалітетів та регіонів (SALAR International).

Зміст цієї публікації не обов'язково відображає погляди згаданих донорів.

Вересень 2022

Зміст

■	Методологія	5
■	Ключові висновки та рекомендації	10
■	Детальний аналіз	15
	<ul style="list-style-type: none">• Підходи до формування старостинських округів• Діяльність старост у сфері благоустрою• Реалізація контролюючих функцій• Комунікація та взаємодія з мешканцями• Надання адміністративних послуг• Вплив повномасштабної війни на роботу старост• Навчання старост	
■	Застосування ІТ технологій у старостинських округах (детальніше в Додатку 1)	29
■	Додаток 1	33
	<u>Інформація про стан та можливі перспективи застосування інформаційних технологій старостами</u>	

Методологія

Шведсько-український проект міжнародної технічної допомоги PROSTO «Підтримка доступності послуг в Україні» (далі - Проект) провів дослідження практичних аспектів роботи посадових осіб та інших особливостей організації функціонування органів місцевого самоврядування у старостинських округах (далі - с.о.) у 7 відібраних Проектом територіальних громадах.

Метою дослідження було з'ясування стану справ та перспектив до покращення роботи інституту старост, а також для врахування цього досвіду у поточній діяльності Проекту, зокрема, під час формування пропозицій щодо державної політики у цій сфері. Особлива увага приділялася питанням доступності до публічних послуг, що є основним фокусом (завданням) діяльності Проекту.

Територіальні громади відбиралися за наступними критеріями

- Політична воля голови громади до співпраці в контексті функціонування с.о. (тобто підтвердження готовності до співпраці, визначення контактної особи, відповідальної за співпрацю, та надання необхідних для аналізу документів)
- Утворено щонайменше 10 с.о. в межах територіальної громади (за винятком територіальних громад обраних на підставі п.4)
- Кількість жителів територіальної громади: від 10 до 100 тисяч осіб
- Окремо відбирались територіальні громад з можливою специфікою функціонування с.о., що відповідали таким підкритеріям:
 - кількість ВПО складає більше 10% населення громади
 - нещодавно звільнені від тимчасової окупації
 - наявність статусу гірських населених пунктів
 - наявність мобільного ЦНАП

За критеріями у пунктах 1-3 було обрано чотири територіальні громади, а за підкритеріями у пункті 4 - три територіальні громади. Відбір відбувався на основі попереднього аналізу відповідності територіальних громад визначеним критеріям. Загалом з 10 громад, яким було запропоновано співпрацю, 7 прийняли таку пропозицію. Всі пілотні територіальні громади були відібрані з різних областей України. В цих громадах функціонує від 3 (що мають населені пункти зі статусом гірських населених пунктів) до 20 с.о. Всього 95 старост з пілотних територіальних громад обслуговує 313 населених пунктів із загальним населенням 115 200 жителів.



Короткий опис пілотних громад



Дунаєвецька міська територіальна громада

Хмельницька область - утворена 15 серпня 2015 року внаслідок добровільного об'єднання Дунаєвецької міської територіальної громади з 25 сільськими територіальними громадами. В громаді було утворено 27 с.о., згодом їх кількість скоротили до 20 на виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 39, ст.321) (далі - Закон)¹. В громаді проживає 37 200 жителів, з яких близько 21 020 жителів в межах с.о. Віддалені робочі місця адміністраторів ЦНАП (далі - ВРМ) у с.о. не створено. На старост не покладено повноваження адміністратора, але вони взаємодіють з ЦНАП (формують запити на виїзд мобільного ЦНАП, а також вчиняють окремі нотаріальні дії).



Кам'яно-Бузька міська територіальна громада

Львівська область² - утворена 17 серпня 2017 року шляхом добровільного об'єднання Кам'яно-Бузької міської територіальної громади з 4 сільськими територіальними громадами, а 12 червня 2020 року (на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 718-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області») була укрупнена територіями ще 2 сільських територіальних громад. У Кам'яно-Бузькій територіальній громаді утворено 6 с.о. В громаді проживає 21 500 осіб, з яких понад 9 200 жителів - в межах с.о. В кожному с.о. створено ВРМ, роботу якого забезпечує староста шляхом виконання окремих завдань адміністратора.

1 Законом, зокрема, передбачається мінімальна кількість жителів - 500, необхідна для утворення старостинського округу

2 Зазначена громада була відібрана з урахуванням додаткових критеріїв (підпункт а, пункту 4).



Овруцька міська територіальна громада

Житомирська область - утворена 13 квітня 2017 року шляхом добровільного об'єднання Овруцької міської територіальної громади з 16 сільськими територіальними громадами. 20 грудня 2019 року добровільно приєдналися ще 2 сільські територіальні громади, а 12 червня 2020 року Овруцька територіальна громада (на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 711-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Житомирської області») була укрупнена територіями ще 2 сільських територіальних громад. У Овруцькій територіальній громаді було утворено 20 с.о., згодом їх кількість скоротили до 18 на виконання Закону. В громаді проживає 35 400 осіб, з яких понад 20 640 жителів в межах с.о. У чотирьох с.о. створено ВРМ, роботу яких забезпечують адміністратори. Також на всіх старост покладені повноваження адміністратора.



Іванківська селищна територіальна громада

Київська область, утворена на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 715-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області», до складу якої увійшли: Іванківська селищна територіальна громада, 26 сільських територіальних громад. За площею це найбільша територіальна громада в Україні – 1779,6 кв. км. В межах Іванківської територіальної громади утворено 20 с.о. Старостинські округи налічують 80 населених пунктів, територія - 1771,9 кв. км., населення - 18 498 осіб (10 300 жителів селища міського типу Іванків при цьому не враховуються). ВРМ у с.о. не створено. На старост не покладено повноваження адміністратора, також вони не взаємодіють з ЦНАП (проте, видають довідки, вчиняють окремі нотаріальні дії).



Мурованокориловецька селищна територіальна громада

Вінницька область, утворена на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 707-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Вінницької області», до складу якої увійшли: Мурованокориловецька селищна територіальна громада увійшли 1 селищна та 19 сільських територіальних громад. У громаді утворено 19 с.о., до яких входять 49 сільських населених пунктів з населенням 15131 мешканець (5742 мешканці селища міського типу Муровані Курилівці при цьому не враховуються). ВРМ у с.о. не створено. На старост не покладено повноваження адміністратора, але вони взаємодіють з ЦНАП (мають доступ до ПК ІІС «Соціальна громада», а також вчиняють окремі нотаріальні дії).



Надвірнянська міська територіальна громада¹

Івано-Франківська область, утворена на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 714-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Івано-Франківської області», до складу якої увійшли: Надвірнянська міська територіальна громада та 9 сільських територіальних громад - утворено 9 с.о. Всього до с.о. входять 12 населених пунктів з населенням 21 200 мешканців (21 930 жителів міста Надвірна при цьому не враховуються). У с.о. створено ВРМ, де працюють адміністратори, старости вчиняють окремі нотаріальні дії.



Ясінянська селищна територіальна громада²

Закарпатська область, утворена на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 712-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Закарпатської області», до складу якої увійшли: Ясінянська селищна територіальна громада та 3 сільські територіальні громади - утворено 3 с.о. Всього до с.о. входять 5 населених пунктів з населенням 10 761 мешканців (8 576 жителів селища міського типу Ясіня при цьому не враховуються). У с.о. утворені ВРМ, а на старост покладено окремі повноваження адміністратора, повноваження з надання окремих адміністративних послуг та вчинення окремих нотаріальних дій.

Інформація збиралася методом опитування (анкетування), інтерв'ювання/фокус груп під час зустрічей зі старостами та керівництвом територіальних громад, аналізу документів (перш за все положень про старост), інформації, наданої відповідальними за співпрацю з Проектом посадовими особами та інформації з відкритих джерел.

За достовірність інформації, наданої територіальними громадами, відповідають органи/посадові особи місцевого самоврядування (ОМС) цих громад.

1 Зазначена громада була відібрана з урахуванням додаткових критеріїв (підпункт с, пункту 4).

2 Зазначена громада була відібрана з урахуванням додаткових критеріїв (підпункт с, пункту 4).

В рамках дослідження практики функціонування с.о. у 7 територіальних громадах, експерти аналізували:

1. Відмінності в роботі с.о. залежно від часу їх створення. Такі відмінності зумовлені тим, що одні с.о. були створені в рамках добровільного об'єднання територіальних громад, починаючи з 2015 року, а інші вже після затвердження нового адміністративно-територіального устрою та проведення місцевих виборів у жовтні 2020 року.
2. Реалізацію старостами передбачених Законом та положеннями про старосту повноважень.
3. Залучення додаткового персоналу ОМС до роботи в с.о. та повноваження/функціональні обов'язки таких працівників.
4. Моделі надання адміністративних послуг в с.о.
5. Використання ІТ-інструментів, їх вплив на ефективність роботи старост та зручність для старост і громадян (в частині пришвидшення надання окремих послуг).

Цей документ готувався, перш за все, для внутрішніх потреб Проекту з метою організації подальшої підтримки територіальних громад в контексті розвитку інституту старост. Наведені в цьому документі висновки та рекомендації є експертною позицією фахівців Проекту і не обов'язково відображають погляди Уряду України, громад-партнерів чи донора. Водночас, документ може бути корисним як для експертного середовища у сфері адміністративних послуг, так і для представників органів влади, що відповідають за формування та реалізацію політики, з окрема, у сферах розвитку місцевого самоврядування та адміністративних послуг.

Ключові висновки та рекомендації

Інститут старост досі можна вважати новим елементом місцевого самоврядування. Він був запроваджений у 2015 році та зазнав певних змін у 2020–2021 роках. Його першочерговим завданням було і залишається забезпечення належного представництва інтересів жителів населених пунктів відповідних с.о. територіальної громади в діяльності відповідної місцевої ради, її виконавчих органів та забезпечення доступу до базових публічних послуг жителів цих населених пунктів.

До середини 2020 року старост обирали жителі населених пунктів відповідних с.о. (загалом було обрано 804 старости) і вони мали певну автономію у своїй діяльності. Водночас, їх ефективність часто залежала як від власних професійних компетенцій, так і від політичного чинника, готовності налагодження взаємодії з керівництвом громади (іноді старости були в опозиції до керівництва громади). У липні 2020 р. Верховна Рада України змінила процедуру обрання старости на затвердження місцевою радою за пропозицією голови громади та за результатами громадського обговорення жителями с.о.

Станом на січень 2022 року, за результатами моніторингу Мінрегіону в Україні було сформовано 7975 с.о. та затверджено близько 7600 старост:

7%

в с.о. понад 3000 жителів

22%

в с.о. від 1500 до 3000 жителів

9%

в с.о. до 500 жителів

62%

в с.о. від 500 до 1500 жителів

При цьому, залишаються територіальні громади, які вважають призначення старост своїм правом, а не обов'язком, тому зазначені посадові особи відсутні в низці громад (тобто старостинські округи є, але старост у них не призначають). Вплив цього фактору на жителів територіальної громади потребує додаткового вивчення. Загалом станом на січень 2022 року налічується понад 300 с.о. без старост.

У 46 територіальних громадах кандидатури на посади старост затверджені взагалі без утворення с.о. Існують і випадки, коли на посадах старост працюють тимчасово виконуючі обов'язки старост, навіть посадові особи. А у 62 територіальних громадах працюють 251 староста, які обрані ще до місцевих виборів 2020 року. Крім того, у 136 територіальних громадах взагалі не утворені с.о.¹

Проаналізовані нами дані щодо пілотних територіальних громад в контексті функціонування с.о. дають підстави зробити наступні висновки:

1 Основою для утворення с.о. в більшості випадків виступали колишні сільські та селищні територіальні громади, які добровільно об'єдналися чи були приєднані до укрупненої територіальної громади і не стали адмінцентром об'єднаної/укрупненої громади. При цьому, до прийняття Закону, с.о. часто утворювалися з меншою, ніж 500, чисельністю жителів. Деякі територіальні громади, після укрупнення с.о. (до 500 жителів) організували роботу діловодів у цих колишніх с.о., що сприяє кращій взаємодії керівництва громади та старости з мешканцями віддалених населених пунктів. Є достатньо прикладів ефективного функціонування с.о. незалежно від дати утворення територіальної громади, що підтвердив досвід утворених в різний час пілотних територіальних громад та с.о. в них. Водночас, нещодавно призначені старости у новоутворених старостинських округах можуть мати брак досвіду для виконання передбачених положення про старосту повноважень.

2 Старости часто витрачають велику кількість часу на виконання невластивих їм за законом функцій (наприклад, косіння трави). На наш погляд, пріоритетними, зокрема, мають бути повноваження та обов'язки, що визначені законом, зокрема:

- взаємодія з жителями с.о. (в т.ч. координація роботи вуличних комітетів);
- організація та безпосереднє надання адміністративних послуг(в т.ч. через створення ВРМ у с.о.), вчинення окремих нотаріальних дій;
- представлення інтересів жителів с.о. на засіданнях виконкому та сесій місцевої ради);
- робота з населенням стосовно погашення заборгованості за комунальні послуги;
- проведення роз'яснень щодо дотримання норм законодавства та виконання рішень ОМС;

1 <https://bit.ly/3BVhAP7>

2

- проведення заходів з інформування населення та надання індивідуальних консультацій;
- координація процесів та імплементація управлінських рішень в межах с.о. щодо взаємодії з населенням, комунальними підприємствами, бізнесом для вирішення питань благоустрою та інших актуальних для с.о. питань.

3

Питання виконання повноважень старости на період їх тимчасової відсутності (відпустки, перебування на лікарняному тощо) чітко не врегульоване на законодавчому рівні. На практиці вирішується наступним чином: в одних громадах на цей період повноваження старости покладаються на старосту з іншого с.о., в інших - тимчасове виконання окремих функцій старости покладають на діловода (хоча останній не є посадовою особою), або взагалі жодні рішення з цього питання не приймаються. Відповідні норми не були виписаними і в затверджених місцевими радами досліджуваних територіальних громад положеннях про старосту.

4

Єдиного підходу щодо залучення старост до надання адміністративних послуг в межах с.о. немає, що загалом є прийнятним. Водночас, у багатьох старостинських округах відсутній доступ мешканців до базових адміністративних послуг (ДРАЦС, адміністративних послуг соціального характеру (АПСХ), реєстрації місця проживання). При цьому, майже всі старости видають різноманітні довідки, насамперед щодо господарського обліку, та вчиняють окремі нотаріальні дії. Загалом виявлені наступні моделі надання адміністративних послуг у с.о.:

- створення ВРМ (із залученням старости до надання адмінпослуг та/або виконання окремих завдань адміністратора або без такого залучення старости);
- надання послуг старостою та/або виконання ним окремих завдань адміністратора, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, без створення ВРМ;
- надання послуг із застосуванням мобільного ЦНАП/мобільного адміністратора (роль старости в цьому випадку полягає в інформуванні жителів с.о. про графік візитів мобільного ЦНАП/мобільного адміністратора та/або організації замовлення мобільного ЦНАП/мобільного адміністратора, якщо він працює за викликом).

5

Передбачена законодавством можливість участі старост у здійсненні контролю переважно зводиться до збору інформації та інформування керівництва громади. Водночас, є непоодинокі випадки, коли положенням про старосту на старост покладаються повноваження, які не передбачені законодавством», як от: «здійснювати контроль за особами, що відбувають покарання у вигляді громадських та виправних робіт на території населених пунктів;». Крім того, старости зазначали про виконання ними окремих контролюючих функцій, які не передбачалися відповідними положеннями.

6

Комунікація з жителями с.о. є одним з ключових питань в роботі старост. Також питання комунікації має підвищений інтерес з боку керівництва громади, адже це безпосередньо впливає на їх політичний рейтинг, щодо інформування населення про їх діяльність. Разом з цим, вбачається недостатнє залучення населення с.о. до прийняття рішень в територіальній громаді.

7

Посада діловода (за статусом - службовець в ОМС з допоміжними функціями), насамперед для організації роботи з надання адміністративних послуг у с.о., фактично втрачає свою актуальність. Оскільки діловоди не є посадовими особами, вони не можуть здійснювати повноваження щодо надання адміністративних послуг та/або виконання завдань адміністратора ЦНАП на ВРМ. При цьому зміна статусу посади з діловода на спеціаліста може відбуватися навіть без значного впливу на місцеві бюджети. Також існує стереотип на місцевому рівні щодо наявності повної вищої освіти (магістр, спеціаліст) як обов'язкової вимоги для призначення на посади спеціалістів усіх категорій та адміністраторів ЦНАП в ОМС ОМС. Тому осіб без вищої освіти (часто колишніх секретарів місцевих рад) призначали переважно на посади діловодів. Водночас, кваліфікаційні вимоги до посадових осіб ОМС, що затверджені НАДС, є досить гнучкими та мають рекомендаційний характер. Визначення кваліфікаційних вимог за відповідними посадами - це компетенція ОМС з урахуванням вимог законодавства.

8

Запровадження електронного документообігу (інших ІТ-інструментів), як на рівні невеликих територіальних громад, так і на рівні с.о. відбувається повільно. Старости поки доволі скептично налаштовані щодо процесів цифровізації, в тому числі через брак відповідних знань, вмінь і навичок. Наприклад, паперове ведення погосподарських книг створює незручності і для громадян, яким доводиться брати паперові витяги з погосподарських книг, і для старост (які повинні видавати паперові витяги з погосподарських книг) і для працівників ЦНАП (які повинні приймати додаткові паперові документи для надання окремих адміністративних послуг). Однак старости не піднімали це питання як критичне, і як таке, що потребує цифровізації.

На думку експертів, староста повинен пріоритетно налагоджувати якісну взаємодію між усіма заінтересованими сторонами: жителями с.о, виконавчими органами місцевої ради та місцевими депутатами, бізнесом що функціонує у с.о. Саме від якості цієї взаємодії, активності старости, його обізнаності і залежить ефективність розвитку с.о. та якість обслуговування мешканців с.о.

Основні рекомендації

- Забезпечити відповідність положень про старосту, що затверджуються в громадах, чинному законодавству України щодо чіткості визначення повноважень та обов'язків старости.
- Змінити статус посад з діловода на посади спеціалістів/адміністраторів (посадових осіб ОМС) для персоналу ОМС у с.о., що дозволить вирішити ряд важливих питань з наближення послуг до мешканців с.о.. Така зміна не потребуватиме значних витрат з місцевого бюджету, але підвищить статус та функціональність таких посадових осіб. Крім того, така посадова особа ОМС у с.о. може забезпечувати взаємозамінність старости на період його відсутності та забезпечувати безперервність надання послуг.
- Забезпечити доступ до базових адміністративних послуг (ДРАЦС, АПСХ, реєстрації місця проживання, місцевих послуг) у с.о.
- Впроваджувати ІТ-рішення в с.о., що дозволить оптимізувати роботу старост та покращити якість надання адміністративних послуг, зокрема, в разі ведення погосподарських книг в електронній формі, підключення до ПК ІІС «Соціальна громада» тощо.
- Постійно підвищувати кваліфікаційні навички старост через тренінгові заходи, участь у програмах обміну досвідом тощо.
- Налагоджувати співпрацю з жителями с.о. та громадськими організаціями для пошуку ресурсів для розвитку (зокрема, подачі грантових заявок) та реалізації проєктів в межах с.о., що особливо актуально під час війни та браку фінансування.
- Пріоритетно сприймати роль старости, як посадової особи місцевого самоврядування у с.о., що має, насамперед, виконувати функції з представництва інтересів мешканців с.о. та забезпечувати ефективне надання публічних послуг мешканцям с.о. При цьому, не варто перевантажувати старост роботою, що може бути виконана відповідними комунальними службами.

Детальний аналіз

Підходи до формування с.о.

З чинного законодавства України впливає обов'язок місцевих рад утворювати с.о., що мають покривати всю територію територіальної громади за виключенням адміністративного центру територіальної громади. При цьому, необхідно дотримуватись визначених законом критеріїв для утворення с.о. Водночас, щодо необхідності призначення старост у с.о. є різні позиції, зокрема:

- [Мінрегіон та окремі експерти вважають](#), що староста є «ключовою фігурою» у старостинському окрузі – так, закон саме старосту визначає суб'єктом представлення інтересів жителів відповідного округу (див. ч. 5 ст. 54-1¹ «Повноваження старости»), тож його призначення є обов'язковим для ОМС.
- [На думку Асоціації міст України](#), затвердження старост у с.о. є більше правом, ніж обов'язком (попри зобов'язання утворити с.о.). Ця думка базується на положеннях статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування та статті 140 Конституції України. З огляду на це – с.о. можуть існувати без обов'язкового затвердження у такі округи старост, якщо відповідно до внутрішньої структури органів місцевого самоврядування такими територіями опікуються інші підрозділи чи посадові особи місцевого самоврядування. Така позиція має багато прикладів, коли с.о. утворено, але старост не призначено.
- Експерти Проекту вважають, що с.о. не повинні функціонувати без старост. Старостинський округ не є виконавчим органом відповідної ради, з певними галузевими повноваженнями, та який може очолювати інша посадова особа, ніж староста. На старост покладаються різногалузеві, розширені повноваження, які не можуть бути повною мірою реалізованими іншими посадовими особами виконавчих органів ОМС. Призначення будь-яких посадових осіб з повноваженнями старост, без проведення передбаченої законодавством процедури. Законність прийняття будь-яких рішень такими посадовими особами буде під сумнівом, з точки зору законодавства. При цьому, в разі відсутності у с.о. старост, суттєво обмежуються права жителів таких с.о. на доступ до публічних послуг, на представлення їх інтересів на засіданнях виконавчого комітету, сесіях місцевої ради, тощо.

Також варто звернути увагу на норми законодавства та позиції експертів, що призначення виконуючих обов'язки старост чинним законодавством не передбачено, а для забезпечення взаємозамінності старост та безперервного обслуговування жителів с.о., окремі повноваження старост можуть покладатись на інших посадових осіб місцевого самоврядування.

Аналіз 7 пілотних територіальних громад охоплював 95 с.о. (313 населених пунктів) із загальною чисельністю населення 115 200 жителів, що проживає на площі 5347 кв. км. Проаналізувавши 4 найбільш подібні громади (Овруцьку, Іванківську, Дунаєвецьку, Мурованокуріловецьку), можна побачити наступне: на 1 старосту в середньому припадає 3 населені пункти, 842 жителі. При цьому показники варіюються, зокрема, один староста може обслуговувати від 1 до 14 населених пунктів, від 500 до 1900 жителів.

Єдиного підходу до формування с.о. та персоналу ОМС в них немає, фактично єдиним обмеженням, яке беруть до уваги місцеві ради при утворенні с.о., - це не менше 500 жителів, як вимагає Закон. Переважна більшість с.о. формується на територіях, що нерозривно пов'язані між собою для кращої логістики. Основою для утворення с.о. часто виступали території колишніх сільських та селищних рад, які було включено до укрупненої територіальної громади. На виконання Закону про інститут старост кількість с.о. до 500 жителів почала зменшуватись, хоча таких прикладів ще залишається достатньо. Деякі територіальні громади, після укрупнення с.о. (до 500 жителів), організовують роботу діловодів в адмінцентрах колишніх с.о. (переважно тих, де раніше були сільські ради) що сприяє кращій взаємодії старости та центру громади з віддаленими населеними пунктами.

Окремо варто звернути увагу, що прийняття Закону змінило процедуру призначення старост з прямих виборів на затвердження місцевою радою. Через це старости частково втратили свою політичну вагу та стали більш залежними від голови та місцевої ради територіальної громади. Водночас, це додало гнучкості у формуванні с.о., та можливості звільнення/затвердження старост без проведення виборів. Як показала практика, в разі укрупнення с.о. шляхом приєднання територій інших с.о., діючі старости не проходять додаткової процедури громадського обговорення.

При визначенні необхідного персоналу для с.о. варто звертати увагу, що для жителів с.о. важлива не кількість працівників, а їх функціонал та перелік послуг, які вони можуть надати. Тобто, навантаження на старост та персонал с.о. буде похідним від розподілу повноважень між ними. Досвід пілотних громад показує, що староста може справлятися самостійно з обслуговуванням с.о. з населенням до 1000 осіб на компактній території. Водночас, збільшення чисельності населення, кількості населених

пунктів та їх віддаленості між собою може потребувати збільшення персоналу ОМС для такого старостинського округу. В середньому у старостинському окрузі працює 2 особи: староста та діловод. Окремо хочемо звернути увагу на Овруцьку територіальну громаду, де в більшості с.о. додатково працюють прибиральники, які відповідають за благоустрій території. Для прикладу, в цій територіальній громаді є с.о., що складається з 14 населених пунктів, де проживає 1800 жителів, а обслуговує його 6 працівників с.о. (староста, діловод, адміністратор ЦНАП та три прибиральники).

В межах с.о. функціонують заклади освіти (школи, дитячі садочки), інші комунальні установи та підприємства тощо. В таких випадках староста бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих у межах території відповідного с.о. Досвід пілотних громад показує, що староста може сприяти вирішенню актуальних питань, пов'язаних з діяльністю відповідних установ, наприклад, щодо підготовки бомбосховищ для можливості організації навчального процесу у школах. Крім того, старости часто залучають працівників комунальних підприємств та установ (за їх згодою) до вирішення актуальних питань с.о., зокрема, питань благоустрою.

Наявність у громаді мобільного ЦНАП зменшує навантаження на старост в частині надання адміністративних послуг, водночас надання окремих груп послуг старостами (зокрема, ДРАЦС, АПСХ, реєстрація місця проживання, окремі нотаріальні дії у сільських населених пунктах) сприяє наближенню базових адміністративних послуг до жителів с.о.

Окремо варто виділити роль старост у громадах з населеними пунктами, що мають статус гірських населених пунктів. Старости таких с.о. повинні здійснювати моніторинг якості доріг, мостових переходів та інших об'єктів дорожньої інфраструктури на предмет пошкоджень, особливо в місцях, дотичних до гірських річок, потоків та ін. Доступ до центральної садиби в таких громадах ускладнений як географічно, так і через відсутність належного транспортного сполучення, тому на старости лягає більша відповідальність щодо забезпечення вирішення актуальних для населення питань в межах с.о. У Надвірнянській міській та Ясінянській селищній територіальних громадах задля зменшення навантаження на старост було збільшено чисельність персоналу с.о. та розподілені обов'язки між ними. Так, наприклад, в Ясінянській громаді у с.о. є по 4 працівники, зокрема староста, діловод, інспектор та землевпорядник. В той же час, у Надвірнянській громаді було утворено повноцінні ВРМ адміністраторів ЦНАП, роботу яких забезпечують окремі адміністратори.

Діяльність старост у сфері благоустрою

Як показує аналіз пілотних територіальних громад, питання благоустрою є одним з найбільш пріоритетних завдань у роботі старост. Особливої уваги заслуговує питання косіння трави, про що згадували абсолютно всі старости. До інших питань благоустрою старости відносять: обрізку дерев, прибирання кладовищ, розчищення узбіч доріг, впорядкування територій біля нежитлових будівель, проведення робіт з обслуговування громадських колодязів, ліквідації стихійних сміттєзвалищ та вивезення твердих побутових відходів від населення, організацію толок для прибирання території. Саме з питань благоустрою починаються більшість нарад старост з керівництвом громади. Ми припускаємо, що через такі базові питання благоустрою і керівництво громади, і старости намагаються показати жителям с.о., що вони є хорошими «господарниками», які здатні вирішувати актуальні для с.о. питання.

Багато старост звертали увагу на високу завантаженість питаннями благоустрою. Водночас, на думку експертів, старости не є технічними працівниками, тож їх робочий час має використовуватись для налагодження процесів взаємодії жителів громади (с.о.) і влади громади (ОМС) та вирішення інших пріоритетних питань громади, де без його/її участі неможливо обійтися (земельні питання, надання адміністративних послуг, прийом громадян тощо). При цьому питання благоустрою можуть ефективно вирішуватись комунальними підприємствами територіальної громади чи, у разі спроможності, замовлення послуг у сторонніх підрядників за координації/контролю з боку старост та роз'яснювальної роботи щодо дотримання правил благоустрою територій серед населення. Або ж можуть призначатись працівники з питань благоустрою, що можуть обслуговувати одразу декілька с.о. Або питання благоустрою, за відсутності у громади комунального підприємства, може вирішуватись у співпраці з сусідніми громадами завдяки міжмуніципальному співробітництву.

Що стосується контрольних функцій у сфері благоустрою, то одним з рішень було запровадження комісій з питань благоустрою, щоб не покладати це питання лише на старосту та не ускладнювати його відносин з жителями с.о. через притягнення порушників місцевих правил благоустрою до відповідальності. Це питання буде додатково досліджено під час імплементації пропозицій Проекту пілотними територіальними громадами.

Окремого вивчення потребує питання залучення мешканців с.о., чи сусідніх с.о., що перебувають на обліку в центрі зайнятості, на роботи з благоустрою.¹ Висновки щодо такої можливості буде досліджено при імплементації пілотними громадами рекомендацій Проекту.

¹ Такі роботи здійснюються на платній основі коштом Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел. Деталі варто уточнити у територіальних органах центрів зайнятості, що відповідають за відповідні питання в межах територіальної громади.

Реалізація функцій контролю

Функції контролю старост в основному, на практиці, зводяться до збору інформації для її подальшої передачі керівництву громади та виконавчим органам. Самостійно старости не наділені повноваженнями для прийняття рішень за результатами проведених ними заходів контролю.

Старости можуть здійснювати заходи контролю лише в тих сферах, що передбачені в Законі України «Про місцеве самоврядування», інших законах, що регулюють повноваження ОМС та передбачених відповідним положенням про старосту. Законом передбачено наступні контролюючі повноваження старост:

- бере участь у здійсненні контролю за виконанням рішень місцевої ради, виконавчого комітету та голови громади в межах території відповідного с.о.;
- бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих в межах території відповідного с.о.;
- бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного с.о. та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю.

Інші контролюючі повноваження старост які мають місце, в затверджених рішеннями місцевої ради, Положеннях про старосту затверджені ОМС:

- сприяє проведенню контрольних заходів у межах території відповідного с.о. (землекористування, довкілля, об'єкти житлово-комунальної інфраструктури тощо);
- контроль за своєчасною сплатою платежів за оренду комунального майна;
- контроль за особами, що відбувають покарання у вигляді громадських та виправних робіт на території населених пунктів;
- здійсненню контролю за використанням та охороною земель в межах с.о.;
- повноваженнями складати адмінпротоколи за порушення правил благоустрою на відповідній території., (разом з цим, на практиці дієвим є і попередження про можливі наслідки).

За результатами опитувань та зустрічей зі старостами останніми додатково виділяються наступні контролюючі повноваження (які при цьому прямо не передбачені положенням про старосту у відповідних громадах):

- Контроль за умовами проживання громадян, які опинились в складних життєвих умовах (одиноких, багатодітних, кризових сімей тощо).
- Контроль щодо об'єктів житлово-комунальної інфраструктури.
- Контроль за дотримання громадського порядку.
- Контроль щодо питання законності початку будівництва.
- Контроль за виконанням перевізниками, що надають транспортні послуги в межах с.о., договірних умов.
- Контроль за соціально-побутовими питаннями с.о.
- Контроль за роботою працівників ОМС с.о.

Комунікація та взаємодія з мешканцями

Навіть після зміни процедури призначення з прямих виборів на затвердження місцевою радою після внесення кандидатури місцевим головою та за результатами її підтримки на громадських обговореннях, старости багато взаємодіють з жителями громади та ведуть з ними ефективну комунікацію. Їх репутація та формування довірливих відносин з жителями с.о. є запорукою ефективного виконання повноважень та затвердження на цю посаду після чергових місцевих виборів.

Старости повинні активно спілкуватися з мешканцями с.о. та інформувати їх про актуальні новини (зміни до законодавства, соціальну допомогу, заплановані у громаді заходи та події, розгляд важливих для с.о. питань на сесії місцевої ради, з'ясування думки жителів щодо проєктів відповідних рішень та її донесення місцевій раді, виконавчому комітету тощо) та сприяти вирішенню важливих для них питань.

Більшість старост використовують наявні канали для комунікації, а саме:

- групи в соціальних мережах;
- вільний доступ до номера телефону старости;
- дошки оголошень (в тому числі в популярних закладах та установах, як от будинки культури, пошта, магазини тощо);
- зустрічі з вуличними комітетами;
- особистий прийом жителів с.о.

Під час комунікації зі старостами експерти Проєкту, старости не повідомляли про реалізацію їх прав щодо виступів на засіданнях місцевих рад та виконавчих комітетів (за винятком участі у засіданнях щодо земельних питань, в окремих територіальних громадах). Хоча це теж є важливим інструментом для налагодження комунікації між жителями с.о., керівництвом громади та депутатським корпусом.

Окремо варто виокремити потребу в сприянні старост розвитку громадських ініціатив та організацій у с.о. для залучення грантових коштів на розвиток с.о. Це особливо актуально в період війни, великої кількості ВПО в країні. Досвід пілотних громад засвідчив, що на це мало звертається уваги.

Актуальною є робота старост з населенням стосовно погашення заборгованості за комунальні послуги, вчасної сплати місцевих податків та зборів.

[Додатково звертаємо увагу на досвід Рава-Руської міської громади Львівської області](#)

(яка не брала участь в нашому дослідженні, але необхідна інформація є у відкритих джерелах). У цій громаді інституту старост відведено вагомую роль для наповнення бюджету від плати за землю. Старости ведуть роз'яснювальну роботу з платниками земельного податку та орендної плати, в тому числі сприяючи зменшенню боргу зі сплати за землю (за даними аналізу партнерського проекту «Говерла»).

Крім того, є хороші приклади залучення старостами представників органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади до вирішення актуальних для населення питань. Для прикладу:

- організація візитів профільних спеціалістів в с.о. для надання консультацій населенню;
- проведення спільно з дільничним інспектором роз'яснювальної роботи.

Питанням комунікації та підвищенню відповідних навичок у старост, представників ОМС пілотних громад, приділяється недостатньо уваги. Хоча це один з ключових напрямків їх роботи, від якого залежить їх ефективність та обізнаність жителів щодо діяльності органів місцевого самоврядування громади, участі у прийнятті рішень.

Надання адміністративних послуг

Єдиного підходу для залучення старост до надання адміністративних послуг у с.о. немає. При цьому, всі старости були залученні до видачі різноманітних довідок, на-самперед щодо погосподарського обліку.

До моделей надання адміністративних послуг у с.о, які також були дослідженні в рамках пілотних територіальних громад, можна віднести:

- Створення ВРМ (з досвіду Проекту це актуально в разі наявності орієнтовно 1000+ жителів с.о., при цьому надання послуг може відбуватись за графіком, наприклад, в конкретно визначені дні та години протягом робочого тижня). За такою моделлю послуги можуть надаватись старостою та/або іншою посадовою особою, на яку покладені також окремі повноваження/завдання адміністратора, що працює у с.о. або ж адміністратором ЦНАП (основного офісу; або одного адміністратора на кілька ВРМ) з певним графіком виїздів;
- Надання старостою адміністративних послуг та/або виконання ним окремих завдань адміністратора ЦНАП (у разі його утворення). Таку модель інколи за-

стосовують свідомо, без створення ВРМ навіть якщо є змога його утворити, щоб не готувати складні (часозатратні) звіти в рамках державного моніторингу точок доступу до послуг. Водночас, проблема може бути вирішена в разі інтеграції електронного документообігу та інших відповідних ІТ-рішень щодо надання адмінпослуг у с.о.;

- Надання послуг із застосуванням мобільного ЦНАП (одне з найдорожчих рішень, що дозволяє обслуговувати громадян на віддалених територіях з невеликою чисельністю населення). При цьому староста може надавати окремі адміністративні послуги та інформувати населення про графік роботи мобільного ЦНАП, здійснювати формування запитів на виїзд (збирання інформації про потреби у послугах);
- Надання послуг мобільним адміністратором. Ця модель актуальна, насамперед, для осіб з інвалідністю, інших маломобільних груп населення, які не в змозі самотійно прибути для отримання відповідних послуг у ЦНАП чи ВРМ. Ці послуги надаються за місцем проживання заявників. Потреба в наданні послуг за такою моделлю може збиратися телефоном, електронною поштою або шляхом застосування інших засобів комунікації тощо. Функції мобільного адміністратора можуть виконувати як адміністратори ЦНАП, так і старости. Часто ці працівники використовують спеціальні мобільні валізи (містять ноутбук, сканер, принтер та інші периферійну техніку), які полегшують надання таких послуг.

Дослідження пілотних громад показали певні проблеми доступності до адміністративних послуг для жителів с.о. Водночас, експертами рекомендується надавати, насамперед¹, такі базові адміністративні послуги:

- державна реєстрація актів цивільного стану (ДРАЦС);
- адміністративні послуги соціального характеру (АПСХ),
- реєстрація місця проживання (РМП);
- окремі нотаріальні дії (у сільських населених пунктах);
- місцеві послуги (в т.ч. видача довідок).

Кожна з цих груп послуг має свою специфіку інтеграції в с.о.

ДРАЦС - необхідна для всіх громадян група послуг (зокрема, реєстрація народження, шлюбу, смерті), що надавалася практично всіма сільськими та селищними радами до укрупнення територіальних громад. Саме тому критично важливо зберегти доступ до цієї групи послуг у с.о. нині, після укрупнення тергромад. Для її інтеграції в с.о. в громаді має бути визначено посадову особу, відповідальну за отримання, збереження

¹ В разі утворення ВРМ варто додатково брати до уваги Розпорядження КМУ № 523-р від 16 травня 2014 р. Деякі питання надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг.

та використання бланків свідоцтв та посадових осіб, що матимуть доступ до реєстру ДРАЦСГ. Далі на старосту (іншу посадову особу ОМС, що працює в межах с.о.) мають бути покладені відповідні повноваження щодо реєстрації народження, шлюбу, смерті та відповідальність за використання бланків свідоцтв. Важливо також звернути увагу на вимоги Мін'юсту щодо єдиної нумерації актових записів у межах територіальної громади, тому є сенс створення спільного онлайн документу (на Google Drive чи з використанням систем електронного документообігу в територіальній громаді або шляхом телефонної координації) чи іншого ІТ-інструменту, де буде змога вести таку нумерацію. Ще одним варіантом інтеграції послуг ДРАЦС у с.о. може бути наявність узгодженого рішення громади з відділом ДРАЦС управління юстиції, де ЦНАП виступає фронт-офісом, а в с.о. працює адміністратор ЦНАП. Однак такий підхід є менш зручним для заявників та персоналу ЦНАП, адже потребуватиме двох візитів особи протягом одного дня для подання документів та для отримання результату адміністративної послуги (в першій моделі послуга надається в момент звернення).

АПСХ - рівень звернень за відповідними послугами в сільській місцевості залишається досить високим, що пов'язано з браком робочих місць та переважно невисоким рівнем доходів населення. Найбільш популярними послугами є оформлення субсидій та інших соціальних виплат. Для ефективної інтеграції зазначеної послуги в с.о., необхідно забезпечити підключення старости чи іншої уповноваженої посадової особи ОМС до ПК ІІС «Соціальна громада». Також в пілотних громадах зафіксовані приклади прийому документів на паперових носіях, без використання ПК ІІС «Соціальна громада», та передачі документів старостами у ЦНАП для внесення послуг в інформаційну систему та надання АПСХ.

Реєстрація місця проживання (РМП) - важлива група послуг, пов'язана із зміною місця проживання населення та реєстрацією місця проживання новонароджених. Повноваження з реєстрації місця проживання делеговано на місцевий рівень. Переважна більшість територіальних громад, в тому числі пілотних, використовують електронні реєстри територіальної громади (як безкоштовне рішення від ДМС - реєстр територіальної громади, так і комерційні рішення). Для інтеграції РМП у с.о. необхідно покласти відповідні повноваження на старосту (або іншу посадову особу ОМС, що працює в с.о.) та забезпечити його підключення до реєстру територіальної громади. Цю послугу також можливо і важливо надавати невідкладно (за один візит відвідувача).

Окремі нотаріальні дії (у сільських населених пунктах) - є затребуваними, і через наближену доступність і через меншу вартість порівняно з приватними нотаріусами. Найбільш популярними нотаріальними діями є видача довіреностей та посвідчення заповітів. Для інтеграції відповідних послуг необхідно рішенням місцевої ради покласти відповідні повноваження на старосту.

Видача довідок - зокрема, про вирощування с/г продукції, домоволодіння, землеволодіння, виписки з погосподарських книг.

Ще одним важливим повноваженням старости є його залученість до вирішення земельних питань. В кожній з пілотних громад в певному обсязі староста був причетний до цих питань, зокрема:

- через право дорадчого голосу на засіданнях депутатських комісій чи на сесіях місцевої ради під час розгляду земельних питань, які стосувались мешканців с.о.;
- через право погодження виділення земельних ділянок перед винесенням відповідних питань на сесію місцевої ради;
- через супровід підготовки документів, необхідних для виділення земельних ділянок;
- через залучення старост до вирішення проблем з приватизацією земельних ділянок, які відділились від паїв (актуально для жителів Львівської області, яка була визначена експериментальною в цьому питанні).

Варто окремо наголосити, що в питаннях надання адміністративних послуг часто значний обсяг роботи припадає саме на діловодів. Вони забезпечують ведення погосподарських книг, технічну підготовку довідок, виписок, інших документів. Більше того, в окремих випадках вони безпосередньо залучені до надання окремих адміністративних послуг. Враховуючи зазначене, ми рекомендуємо змінити статус цих посад службовців на посади спеціалістів/адміністраторів з подальшим прийняттям на них таких діловодів. Це дасть наступні переваги:

- Можливість більшого залучення персоналу ОМС до надання адміністративних послуг (в тому числі через покладання окремих завдань адміністратора ЦНАП);
- Можливість забезпечення безперервності виконання окремих повноважень старости на період його тимчасової відсутності, зокрема, щодо надання окремих адміністративних послуг;
- Підкреслення цінності зазначених осіб для громади та дотримання вимог чинного законодавства стосовно виконання функцій службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Викликом залишається надання в с.о. послуг, які потребують оплати (внесення плати за платні послуги), адже таких можливостей у с.о. може й не бути. Тобто навіть для оплати копійчаних адміністративних зборів чи державних мит може бути потреба їхати в центр громади або просити інших осіб це зробити, щоб була змога отримати адміністративну послугу в с.о. Загалом це питання потребує системного вирішення

через прийняття Закону України «Про адміністративний збір» та актуалізацію ставок адміністративного збору. При цьому, тимчасовим рішенням може бути скасування плати за адміністративні послуги, вартість яких становить менше певної граничної суми, наприклад 10 гривень, адже адміністрування таких платежів є більш затратним ніж сума надходжень від таких платежів. Варто також розглянути можливість встановлення POS-терміналів та використання електронних кабінетів для здійснення платежів за адміністративні послуги. Зрештою, варто пам'ятати і про можливість прийняття готівкових платежів в ОМС щодо сплати адміністративного збору (питання врегульовано актом Мініфіну, хоча теж потребує певних організаційних зусиль).

Фактично, інтеграція більшості базових послуг у с.о. потребує якісного інтернет-зв'язку та підключення до відповідних реєстрів. Також суттєво покращує ефективність роботи впровадження систем електронного документообігу, інших ІТ-рішень. Відповідно, для якісного надання адміністративних послуг у с.о. потрібно розвивати базову інфраструктуру. При цьому, затребуваність послуг у с.о. залишається високою. Для прикладу, показники пілотних громад наступні:¹

- **Овруцька ТГ**

15 230 адмінпослуг за перше півріччя 2022 р. (18 с.о.)

- **Іванківська ТГ**

7 744 адмінпослуг за перше півріччя 2022 р. (20 с.о.)

- **Кам'янка-Бузька ТГ**

1 088 адмінпослуг за перше півріччя 2022 р. (6 с.о.)

- **Мурованоуриловецька ТГ**

7 241 послуга за перше півріччя 2022 р із них 290 нотаріальних дій (19 с.о.)

- **Дунаєвецька ТГ**

12 056 адмінпослуг + 761 нотаріальна дія за 2021 рік (20 с.о.)

- **Ясінянська ТГ**

Квасівський с.о. (за 2021 рік) - 1 246 адміністративних послуг, в т.ч. 41 нотаріальна дія та 18 послуг ДРАЦС

- **Надвірнянська ТГ**

статистика не ведеться громадою, щодо послуг старост.

¹ Маємо показники за різний період або в територіальних громадах по різному збирається інформація щодо наданих у с.о. адмінпослуг

Ще одним із повноважень старост є сприяння жителям відповідного с.о. у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. На практиці, реалізація цього повноваження зводилась до надання консультацій жителям с.о. в підготовці відповідних документів, зокрема, для отримання адміністративних послуг.

Вплив повномасштабної війни на роботу старост

Як і всі громадяни та органи влади, старости теж зазнали впливу від широкомасштабної війни росії проти України.

Крім, власне, безпекових викликів, до повсякденних обов'язків старост додалися наступні:

- пошук місць для тимчасового та довгострокового проживання ВПО;
- збір та координація розподілу гуманітарної допомоги;
- активізація роботи з ведення військового обліку в с.о.;
- суттєве зростання навантаження щодо надання АПСХ, зокрема, облік ВПО. В окремих громадах саме навантаження від надання послуг для ВПО спонукало керівництво громади залучати старост до надання відповідних послуг, які раніше ними не надавались (наприклад, Теплицька територіальна громада Вінницької області);
- консультування жителів щодо безпекових питань і багато інших.

Крім того, частина старост також була мобілізованою, що актуалізувало питання тимчасового виконання повноважень старост на період їх відсутності. Щодо вирішення цього питання спостерігались такі підходи:

- додаткові візити старост з сусідніх населених пунктів, на яких тимчасово покладали відповідні повноваження щодо обслуговування іншого с.о.;
- в межах повноважень, роботу на старостинському окрузі організовував діловод.

Залежно від стану наповнення місцевих бюджетів також залишаються ризики щодо скорочення рівня заробітної плати старост.

Навчання для старост

Комунікація зі старостами виявила значні відмінності в їх знаннях та навичках залежно від часу утворення с.о. (під час добровільного об'єднання територіальних громад чи після затвердження нового адміністративно-територіального устрою у 2020 році). Старости тих с.о., що утворилися раніше, вже мають системне розуміння щодо функціонування інституту старост, активно долучаються до процесу надання адміністративних, інших публічних послуг та потребують лише точкових навчань, як-от, щодо вчинення окремих нотаріальних дій, впровадження ІТ-інструментів. Водночас, старости, з нещодавно утворених с.о. потребують додатково базових знань та навичок щодо розуміння повноважень органів місцевого самоврядування, законодавства у сфері надання адміністративних послуг та інших суміжних сферах.

Системно з питанням навчання старост працює Всеукраїнська асоціація об'єднаних територіальних громад, в рамках платформи «Старости», де в тому числі є можливість отримання консультаційної підтримки.

До процесу навчання старост також долучаються і проекти міжнародної технічної допомоги. Раніше проводилися тренінги проектами Ради Європи, зараз навчальні заходи для старост проводяться в рамках Програми ЄС «U-LEAD з Європою» - ініціатива «Підвищення професійного рівня та кваліфікації старост через обмін досвідом, навчання та діалог з центральними органами виконавчої влади», яка завершується у вересні 2022 року.

Крім того, в рамках співпраці Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад та Програми ЄС «U-LEAD з Європою», презентовано запуск Чат-боту «Старости ОТГ», де надаватиметься актуальна для старост інформація та консультації.

Застосування ІТ технологій у старостинських округах

В частині застосування у с.о. ІТ технологій варто відмітити так:

- Загалом старости забезпечені комп'ютерною технікою, але є відкритим питання щодо достатності її потужності;
- У більшості старостинських округів є стабільний інтернет;
- Старости беруть участь в онлайн-нарадах, комунікують та ведуть групи в соціальних мережах;
- Частина старост вже використовує різні ІТ-продукти для оптимізації своєї роботи, але старости ще мають певні побоювання, які не дозволяють відійти від паперового документообігу;
- Рівень застосування електронних публічних реєстрів та інформаційних систем, необхідних для надання адміністративних послуг, ще не є достатнім;
- Загалом рівень знань, вмінь та навичок старост з питань ІТ потребує покращення, оскільки:

- недостатнім є розуміння того, які превентивні заходи потрібно вживати, щоб мінімізувати ризики знищення інформації у результаті дії шкідливого програмного забезпечення (віруси, «мережеві черв'яки», «троянські коні», бекдор тощо);

- старости не в повній мірі усвідомлюють відповідальність за передачу власних кваліфікованих електронних підписів іншим працівникам ОМС для подальшого підписання останніми документів;

- обмеженим є сприяння комплексному впровадженню інформаційних систем в ОМС через недостатність ІТ-підготовки старост. Наприклад, в окремих випадках старости починають навчатися користуватися інформаційними системами безпосередньо під час їхнього впровадження, без глибокого розуміння такої доцільності, що створює певний супротив і неготовність до сприйняття змін.

У своїй роботі старости та/чи інші працівники органів місцевого самоврядування, що працюють у старостинських округах, використовують (або могли б використовувати) такі найпоширеніші типи інформаційних систем:

- для е-документообігу,
- для надання адміністративних послуг,
- для ведення погосподарського обліку тощо.

Системи е-документообігу

Загалом такі інформаційні системи у досліджуваних у рамках Проєкту пілотних громадах використовувалися лише в Іванківській територіальній громаді, яка впровадила е-документообіг тільки у виконавчих органах ОМС у центрі громади, а старостинські округи ще не підключені. Дунаєвецька територіальна громада закупила відповідні послуги для впровадження е-документообігу, в тому числі і для старост, але налаштування ще триває.

Водночас, застосування систем е-документообігу є вкрай необхідним у поточній роботі ОМС, в т. ч. старост, оскільки дозволяє оптимізувати та суттєво покращити організацію роботи з документами. При цьому, цей тип інформаційних систем містить чимало альтернативних продуктів, функціональні можливості яких є подібними.

Інформаційні системи для надання адміністративних (публічних) послуг

До цього типу належать електронні публічні реєстри та інформаційні системи, що застосовуються (можуть застосовуватися) при наданні адміністративних послуг, зокрема, безпосередньо старостами, можуть застосовуватись наступні:

1. Державний реєстр актів цивільного стану громадян (ДРАЦСГ)

Цей реєстр ведуть відділи ДРАЦС. Доступ представників ОМС до ДРАЦСГ є обмеженим, ОМС не мають повноважень з ведення цього реєстру, оскільки саме така модель передбачена Законом «Про державну реєстрацію актів цивільного стану».

2. Реєстр територіальної громади

Старости можуть ефективно працювати з Реєстром територіальної громади та надавати жителям старостинських округів відповідні адміністративні послуги.

Є можливість використання різних ІТ-рішень для організації роботи Реєстру територіальної громади. Переважна більшість громад України використовує безкоштовне рішення: відомчу інформаційну систему Державної міграційної служби України «Реєстр територіальної громади» (rtg.dmsu.gov.ua).

В більшості досліджуваних пілотних громад (Овруцька, Кам'янка-Бузька, Ясінянська, Надвірнянська) окремі працівники старостинського округу (в тому числі старости) підключені до цього Реєстру.

3. Програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада»

Використовується старостами, на яких покладено виконання окремих завдань

адміністратора ЦНАП або уповноваженої посадової особи для прийняття документів чи для надання певних адміністративних послуг соціального характеру (АПСХ). Це суттєво наближає ці послуги до громадян. В іншому випадку, мешканцям доводиться їздити в центр громади або ж передавати документи через старосту, що займає довше часу.

При цьому є нарікання на системні проблеми в роботі «Соціальної громади», наприклад, довго завантажуються документи, не формується вчасно довідка або взагалі програма не працює. Загалом це може бути спричинено недостатньою потужністю серверів, що обслуговують цю систему, але як нам відомо, це питання вирішується.

4. Єдина інформаційна система соціальної сфери

Використання цієї системи лише пілотується в межах окремих територіальних громад Рівненської та Житомирської областей, а надалі й інших областей. Водночас є очікування, що вона суттєво покращить доступність до АПСХ та пенсійних послуг.

5. «Вулик» чи інша подібна система для автоматизації роботи ЦНАП

Досвід пілотних громад показує, що старости активно проводять реєстрацію заяв та шеринг електронних документів через інформаційну систему «Вулик».

При цьому «Вулик» не є єдиною системою для автоматизації ЦНАП, наявні багато інших рішень, які також успішно функціонують в ЦНАП України.

6. Єдині та Державні реєстри для вчинення нотаріальних дій

Посадові особи ОМС можуть мати доступ до Спадкового реєстру, з яким вони взаємодіють через інформаційну мережу Мін'юсту щодо заведених спадкових справ та виданих свідоцтв про право на спадщину.

Уповноважені посадові особи органів місцевого самоврядування не наділені повноваженнями реєстраторів Єдиного реєстру довіреностей, тож громадянам, які оформляють довіреності у сільських населених пунктах, необхідно звертатись до нотаріусів, які є реєстраторами Єдиного реєстру довіреностей, із заявою про реєстрацію довіреності та дубліката довіреності. Окремо хочемо звернути увагу, що відповідний доступ надається дипломатичним представництвам та консульським установам, тож і ОМС могли б впоратись з внесенням відповідної інформації, що б значно спростило доступ до відповідних послуг для громадян.

7. Державний земельний кадастр

Законодавчих обмежень щодо надання доступу до ДЗК старостам чи адміністраторам ЦНАП немає. Водночас, у пілотних громадах такий доступ працівникам старостинських округів не надавався.

При цьому у територіальних підрозділах ЦНАП Львівської громади та у низці інших громад ці послуги надаються.

8. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно

На практиці, насамперед у міських територіальних громадах, працівники територіальних підрозділів ЦНАП як адміністратори ЦНАП часто мають доступ до цього реєстру, що передбачає прийом документів від заявників, їхню передачу ЦНАП та видачу заявникам адміністраторами ЦНАП результату надання послуги.

Приклади доступу старост до вказаного реєстру Проекту невідомі.

9. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань

Інформація аналогічна як і щодо Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Інформаційні системи для ведення погосподарського обліку

Ведення органами місцевого самоврядування погосподарського обліку здійснюється з урахуванням наказу Державної служби статистики України від 11.04.2016 №56 «Про затвердження Інструкції з ведення погосподарського обліку в сільських, селищних та міських радах», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 06.05.2016 за № 689/28819.

Цією Інструкцією визначено, що «погосподарський облік, як вид первинного обліку, передбачений для накопичення і систематизації відомостей, які збирають сільські, селищні, міські ради ... по кожному з розташованих на їхній території сільських населених пунктів і які є необхідними для проведення державних статистичних спостережень».

Досвід пілотних громад свідчить, що системи для електронного ведення погосподарського обліку активно впроваджуються. Адже це дає змогу автоматизувати процеси формування та видачі різних видів довідок, спростити процес підготовки статистичних звітів тощо. Крім того, доступ до відповідних електронних систем може надаватись і ЦНАП, який зможе отримувати необхідну інформацію для надання адміністративної послуги чи прирівняної дії, без участі громадян.

Додаток 1

[Інформація про стан та можливі перспективи застосування інформаційних технологій старостами](#)

PROSTO

Підтримка доступності
послуг в Україні

2022