

Адміністративне право і процес

УДК 342.6, 342.9

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18874080>

**Староста територіальної громади в умовах воєнного та надзвичайного
стану: сучасні виклики**

Прилепа Віктор Вадимович,

аспірант, керуючий адвокатського бюро, Адвокатське бюро

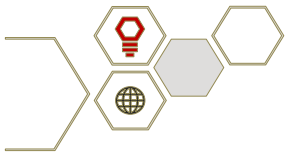
«ПРИЛЕПА / ПРАВНИЧІ ПОСЛУГИ», м. Рівне, Україна

<https://orcid.org/0009-0009-3130-9848>

Прийнято: 17.02.2026 | Опубліковано: 28.02.2026

Анотація: Дане дослідження спрямоване на аналіз трансформації правового статусу та управлінських функцій старости в системі місцевого самоврядування України під впливом реформи децентралізації та викликів правового режиму воєнного стану. Робота має на меті ідентифікувати ключові інституційні бар'єри, що перешкоджають ефективній діяльності старост у кризових умовах, та обґрунтувати стратегічні напрями модернізації законодавства задля посилення стійкості територіальних громад. Особлива увага приділяється розробці адаптивної моделі функціонування старостинських округів як самоорганізованих суб'єктних систем.

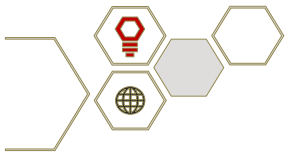
Методологічний фундамент дослідження базується на системному підході, що дозволив розглянути інститут старости як динамічний елемент муніципального управління в умовах нелінійності. Використання методів порівняльно-правового аналізу сприяло виявленню прогалин у профільному законодавстві. Синергетичний підхід застосовано для обґрунтування принципів самоорганізації територіальних громад.



Автором проведене системне дослідження та виявлено невідповідність статусу старости вимогам безпеки та його ізоляцію від стратегічного управління через відсутність у складі кризових штабів. З огляду на проведене дослідження автором з'ясовано, що дефіцит ресурсів посилюється правовою невизначеністю фінансових повноважень і механізмів розпорядження фондами округу. В розрізі наведеного автором обґрунтовано перехід до моделі антикризового лідерства з акцентом на стратегічні компетентності та діджиталізацію як засіб подолання кадрової кризи в умовах війни.

Автором також в результаті проведеного комплексного дослідження визначено необхідність ревізії нормативного поля (у т.ч. положень ч. 5 ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР та ст. 9 Закону № 389-VIII з огляду правової невизначеності та необхідності доопрацювання таких на предмет чіткості формулювання та обсягу повноважень в розрізі сучасних викликів та запровадженого в Україні правового режиму воєнного стану) для ліквідації розриву у взаємодії старост із військовими адміністраціями та правоохоронними органами. Рекомендовано впровадження механізму «швидкого бюджету» для оперативної реалізації гуманітарних та інфраструктурних завдань на рівні округу. Теоретична цінність роботи полягає в обґрунтуванні синергетичної моделі, де староста є фасилітатором прямої демократії та локальних ініціатив. Практична реалізація цих змін дозволить трансформувати старостинські округи в активні системи, що забезпечать стійкість громад у воєнний час та сталий розвиток у поствоєнний період. Подальші дослідження мають зосередитися на цифровізації муніципальних послуг та управлінні деокупованими територіями.

Ключові слова: староста, місцеве самоврядування, децентралізація, воєнний стан, старостинський округ, фінансові повноваження, територіальна громада.



Starosta of a territorial community in conditions of war and state of emergency: modern challenges

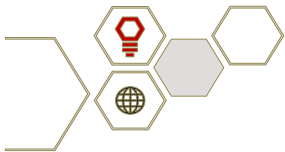
Viktor Prylepa,

Postgraduate student, manager of the law office, Law office «PRYLEP /
LEGAL SERVICES», Rivne, Ukraine,
<https://orcid.org/0009-0009-3130-9848>.

Abstract: This study is aimed at analyzing the transformation of the legal status and managerial functions of the starosta in the local government system of Ukraine under the influence of the decentralization reform and the challenges of the martial law legal regime. The work aims to identify key institutional barriers that hinder the effective activity of starostas in crisis conditions, and to substantiate strategic directions for modernization of legislation in order to strengthen the resilience of territorial communities. Special attention is paid to the development of an adaptive model of the functioning of starosta districts as self-organized subject systems.

The methodological foundation of the study is based on a systemic approach, which allowed us to consider the institution of starosta as a dynamic element of municipal governance in conditions of nonlinearity. The use of methods of comparative legal analysis contributed to the identification of gaps in the profile legislation. A synergistic approach was used to substantiate the principles of self-organization of territorial communities.

The author reveals the inconsistency of the status of the starosta of a territorial community with security requirements and his isolation from strategic management due to his absence in the composition of crisis headquarters. The shortage of resources is exacerbated by the legal uncertainty of financial powers and mechanisms for managing district funds. The transition to the anti-crisis leadership model with an emphasis on strategic competencies and digitalization as a means of

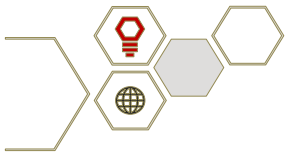


overcoming the personnel crisis in wartime is justified. The author identifies the need to revise the regulatory field to eliminate the gap in the interaction of starosta of a territorial community with military administrations and law enforcement agencies. The introduction of a "fast budget" mechanism for the operational implementation of humanitarian and infrastructure tasks at the district level is recommended. The theoretical value of the work lies in the justification of a synergistic model, where the starosta of a territorial community is a facilitator of direct democracy and local initiatives. The practical implementation of these changes will allow transforming starosta of a territorial community districts into active systems that will ensure the stability of communities in wartime and sustainable development in the post-war period. Further research should focus on the digitalization of municipal services and the management of deoccupied territories.

Keywords: headman, starosta of a territorial community, local self-government, decentralization, martial law, headman's district, financial powers, territorial community.

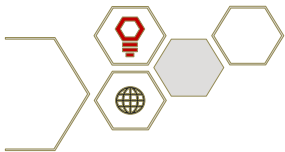
Постановка проблеми. Центральною проблемою дослідження є інституційна невідповідність чинного правового статусу старости реальним вимогам безпекового характеру: законодавча невизначеність його обов'язків у системі цивільного захисту, відсутність механізмів інтеграції у міжвідомчі координаційні структури (військові адміністрації, кризові штаби) та обмеженість фінансово-управлінської автономії. Кадрова криза, спричинена міграційними процесами, та відсутність чіткої дефініції «фінансових повноважень старости» нівелюють потенціал цього інституту як найбільш наближеного до населення представника влади.

Зв'язок даної проблеми з важливими науковими та практичними завданнями полягає у необхідності розробки адаптивної моделі місцевого самоврядування, яка була б стійкою до екзогенних шоків. Розв'язання



окреслених суперечностей через призму синергетичного підходу дозволить не лише стабілізувати управління на рівні старостинських округів в умовах війни, а й забезпечити практичну трансформацію територіальних одиниць у самодостатні суб'єктні системи, що є критично важливим для відновлення інфраструктури, надання якісних адміністративних послуг та реалізації стратегічних цілей сталого розвитку в надзвичайних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ключові аспекти правового статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування ґрунтовно досліджено у працях О. О. Косиці та М. В. Старинського, які акцентують увагу на суперечливості природи представництва – між інтересами жителів округу та головою громади. Вагомий внесок у визначення ролі старости як ланки, що скорочує інституційну дистанцію між владою та населенням, зробили І. М. Алмаші та М. М. Алмаші. Окрему увагу приділено фінансовим повноваженням старости; зокрема, М. В. Старинський класифікує їх на представницькі, контрольні та організаційні, зазначаючи, що вони є засадничими для реалізації прав мешканців. Дослідження М. Малетича розглядає старосту як інститут конституційного права в контексті новелізації нормативних положень. Питання підзвітності та відповідальності перед радою та громадою висвітлено у працях О. В. Батанова. Динаміку змін законодавства в умовах війни, зокрема щодо призначення в.о. старости та скасування громадських обговорень згідно із законопроектом № 9518, аналізує В. Безгін. Важливість координації дій місцевої влади з правоохоронними органами та ДСНС у кризових ситуаціях підкреслено у роботі А. І. Гая, що є критичним для розуміння функцій старости як локального координатора. Питання еволюції муніципальних органів та їхніх виконавчих структур аналізував Р. І. Панчишин. Водночас, незважаючи на широку базу досліджень, залишаються маловивченими питання офіційної інкорпорації старост до кризових штабів у межах Закону № 389-VIII, дефінітивна невизначеність їхніх фінансових повноважень та відсутність цілісної моделі компетенцій для повоєнного



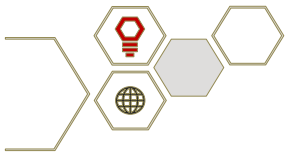
відновлення, що як наслідок зумовлює необхідність детального вивчення та дослідження через призму правового режиму воєнного стану й модернізацію чинного законодавства на основі відповідних досліджень.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на ґрунтовні дослідження статусу старости (Алмаші І. М., Косиця О. О. та ін.), поза увагою залишається його роль в умовах воєнного стану. Існуючі праці зосереджені на мирному часі, тоді як механізми інтеграції старости в систему цивільно-військового управління та координації з силовими структурами залишаються невивченими. Причиною є невідповідність Закону № 389-VIII сучасним викликам, що обмежує функціональну автономію округів та створює дефіцит «фінансових повноважень старости» через надмірну централізацію ресурсів й зумовлює необхідність внесення змін до ст. 9 Закону № 389-VIII (шляхом визначення правового статусу старости в умовах воєнного стану, закріплення функцій старости у сфері цивільного захисту, унормування спеціального режиму оперативних рішень старости та інкорпорації старост до кризових штабів й забезпечення ефективної координації з військовими адміністраціями). Відповідно підриває стійкість муніципальної влади, оскільки саме староста є ключовим комунікатором у кризові моменти. Відсутність моделі антикризових компетентностей та механізмів подолання кадрового дефіциту внаслідок міграції загрожує інституційному колапсу на місцях.

Формулювання цілей статті (постановка завдання):

1. Здійснити теоретичний аналіз генези та еволюції правового статусу старости в контексті реформи децентралізації та євроінтеграційного курсу України, висвітливши його роль як ключового посередника між громадою та органами публічної влади.

2. Дослідити організаційно-управлінські аспекти діяльності старости, зокрема його функціональне призначення у сферах представництва



інтересів мешканців, надання адміністративних послуг та благоустрою територій.

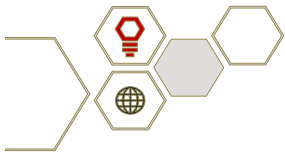
3. Ідентифікувати ключові детермінанти та виклики, що ускладнюють функціонування інституту старости в умовах правового режиму воєнного стану, з особливим акцентом на нормативну невизначеність його статусу в системі цивільно-військового управління.

4. Проаналізувати фінансово-правові обмеження діяльності старост, виявивши суперечності між делегованими повноваженнями та реальним ресурсним забезпеченням і рівнем автономності у бюджетному процесі.

5. Розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства (зокрема, Закону України «Про правовий режим воєнного стану») та впровадження системи розвитку професійних компетентностей старост для подолання кадрової та інституційної кризи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування є фундаментом євроінтеграційного курсу України, що покликаний подолати неефективність старої системи управління. Попередня модель не забезпечувала належного рівня життя, розвитку інфраструктури та якісних послуг, що зумовило перехід до стратегії самоорганізації територіальних громад. Попри позитивну динаміку, реалізація реформи ускладнюється демографічним дисбалансом та обмеженим людським капіталом, особливо в сільській місцевості. За таких умов пріоритетом стає передача повноважень виконавчої влади на місця з одночасним нормативним закріпленням права громад на самостійний розвиток і посиленням інституційних механізмів їх реалізації [1].

Інститут старости, наділений власною компетенцією, механізмами підзвітності та відповідальністю перед жителями відповідного населеного пункту, у сучасних умовах набуває особливої ваги [2, с. 77]. Його запровадження було зумовлене необхідністю ефективного управління значною частиною суспільних відносин на рівні села чи селища, посилення

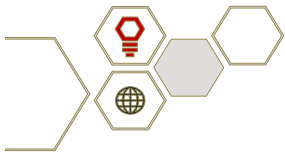


процесів самоорганізації та локального самоврядування, а також стимулювання територіальних громад до самостійного розвитку на основі раціонального використання внутрішнього потенціалу [3, с. 34-54]. Староста розглядається як посадова особа місцевого самоврядування, якій мешканці невеликих населених пунктів делегують повноваження щодо представництва їхніх інтересів і прийняття управлінських рішень [4].

Одним із ключових завдань децентралізаційної реформи є скорочення інституційної дистанції між громадянами та органами публічної влади. Староста виступає найбільш наближеним до населення представником системи місцевого самоврядування. Він є лідером громади, який отримав підтримку її членів, та новим інституційним елементом, покликаним забезпечити належне врахування інтересів жителів населених пунктів у складі об'єднаних територіальних громад, задоволення їх соціальних і побутових потреб, а також оперативне, прозоре й зрозуміле вирішення питань місцевого значення [5, с. 11].

Відповідно до положень Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [6] та Закону України 07.06.2001 р. № 2493-III [7], староста є посадовою особою місцевого самоврядування, яка здійснює організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції в межах своєї компетенції, працює в структурі органів місцевого самоврядування та отримує грошове забезпечення за рахунок коштів місцевого бюджету.

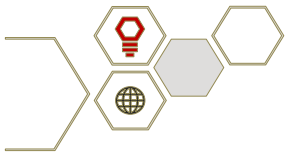
Зазначена посада має виборний характер і може запроваджуватися рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади в усіх населених пунктах, що входять до її юрисдикції, за винятком адміністративного центру громади [8, с. 10-12]. Інститут старости, наділений самостійними повноваженнями, механізмами підзвітності та відповідальністю перед жителями, які делегували йому відповідний мандат довіри, нині відіграє дедалі важливішу роль у системі місцевого самоврядування. Однією з ключових цілей децентралізаційної реформи є зменшення інституційного розриву між



громадянином і органами влади, уповноваженими ухвалювати управлінські рішення. Староста виступає найбільш наближеним до населення представником муніципальної влади. Він є локальним лідером, якого підтримала громада, а також новим інституційним елементом, запровадженим з метою забезпечення належного врахування інтересів мешканців населених пунктів у складі об'єднаних територіальних громад, задоволення їх соціально-побутових потреб і своєчасного, прозорого та зрозумілого вирішення питань місцевого значення [9, с. 13-14].

Законом України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [10] було інституціоналізовано посаду старости та внесено зміни до базового Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Проте розвиток муніципального управління виявив потребу в уточненні правового статусу цієї особи, що втілювалося у законопроекті № 4535. Документ пропонував уточнити поняття старостинського округу, дозволивши його створення в містах (крім адмінцентрів), та скоригувати місце старости в системі самоврядування для функціональної збалансованості. Також передбачалося розширення повноважень рад щодо формування округів, затвердження положень про старосту та регламентації процедур його призначення чи звільнення [11, с. 51-52].

На основі законопроекту було ухвалено Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX, спрямований на підвищення прозорості, підзвітності інституту старост та безперервності надання послуг, особливо в умовах воєнного стану [12]. Документ оновив ст. 54-1 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [6], визначивши, що старостинський округ (мінімум 500 жителів) утворюється радою з урахуванням історичних та соціально-економічних особливостей територій. Важливими новелами стали виключення старости із системи місцевого самоврядування (ст. 5) та закріплення за радами виключних повноважень щодо формування округів і кадрових рішень [6]. Водночас за

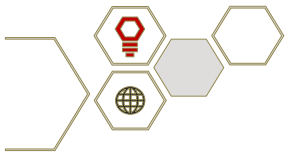


пропозицією голови громади староста може бути включений до складу виконавчого комітету за посадою (ч. 4 ст. 51) [6].

Суттєвого оновлення зазнала також ст. 54-1 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, якою визначено, що строк повноважень старости відповідає строку повноважень відповідної ради. Його затвердження здійснюється на пленарному засіданні ради за поданням голови громади з урахуванням результатів громадського обговорення кандидатури у межах відповідного старостинського округу [4].

Сучасні організаційно-управлінські аспекти роботи старости зосереджені на представництві інтересів жителів округу в органах місцевого самоврядування, участі у підготовці проєктів рішень ради та виконкому. Староста відіграє ключову роль у забезпеченні якості адміністративних послуг, організовуючи прийом документів, а також здійснює контроль за благоустроєм та станом інфраструктури [13, с. 104]. Механізми взаємодії з владою реалізуються через підзвітність раді та право дорадчого голосу на засіданнях. Попри відсутність чіткого переліку функцій у законі, через повноваження, визначені ст. 54 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [6], вони охоплюють представницьку, бюджетну, інформаційну, контрольну, установчу та організаційну сфери.

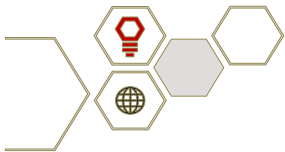
Ефективне виконання цих функцій залежить від системи правових гарантій – сукупності заходів, що забезпечують непорушність повноважень, соціальний захист та охорону праці посадової особи. В умовах відсічі збройній агресії РФ особливого значення набуває узгодження правового статусу старости як лідера, найбільш наближеного до людей. Староста – це інституція, покликана швидко та прозоро вирішувати соціальні й побутові потреби мешканців, об'єднуючи їх навколо стратегічного бачення розвитку населеного пункту. Дослідники підкреслюють, що успішна реалізація захисту інтересів громад можлива лише за умови надання старості необхідних повноважень та визнання його ключовою посадовою особою [14, с. 70-73].



Для успішного виконання обов'язків староста повинен володіти комплексом компетентностей: правовими (застосування норм закону), адміністративними (організація роботи на території), стратегічними (планування сталого розвитку), антикризовими (реагування на загрози в умовах турбулентності), фінансовими (участь у бюджетному процесі), комунікативними (взаємодія з мешканцями), лідерськими (стимулювання самоорганізації населення), контрольними (моніторинг благоустрою) та етичними (прозорість і відповідальність) [15, с. 103-105].

Управлінські аспекти інституту старости в умовах війни варто розглядати крізь призму синергетики як науки про самоорганізацію. Старостинський округ функціонує за принципами нелінійності (масштабність малих ініціатив), випадковості (швидка реакція на загрози), резонансного впливу (синергія з активістами), нестійкості (діджиталізація через кризу) та ентропійного коридору (збереження керованості). Відповідно дозволяє трансформувати виклики у можливості, де ключовими проявами синергії стають посередництво між владою і громадянами, залучення жителів до прийняття рішень через пряму демократію та зміцнення загальної стійкості територій задля їхнього комплексного розвитку. [16, с. 191-195].

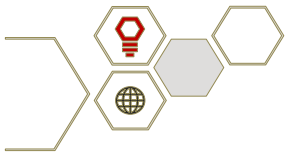
Аналіз сучасної практики муніципального управління дозволяє констатувати, що ключовими детермінантами, які ускладнюють ефективне функціонування інституту старости в умовах правового режиму воєнного стану, є нормативно-правова невизначеність його статусу та критична недостатність ресурсного забезпечення [17, с. 105-107]. Першочерговою проблемою постає невідповідність чинної законодавчої бази викликам надзвичайного характеру, оскільки існуючі норми не повною мірою враховують специфіку обов'язків старост у кризовий період. У сучасних реаліях діяльність старости трансформується та виходить за межі традиційного адміністрування, охоплюючи виконання екстраординарних завдань: забезпечення комплексної безпеки цивільного населення, розбудову



логістичних ланцюгів гуманітарної допомоги, всебічну підтримку соціально вразливих верств та оперативну координацію заходів із військовими адміністраціями і правоохоронними структурами.

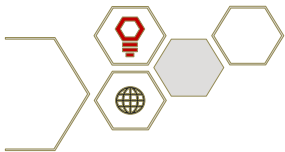
Іншим вагомим аспектом проблематики є інституційний розрив у системі міжвідомчої взаємодії. Попри наявність у старости певного обсягу представницьких, фінансових та виконавчих повноважень, необхідних для взаємодії з органами місцевого самоврядування, в умовах війни виникає гостра потреба у посиленій координації з підрозділами ЗСУ, ДСНС та Нацполіцією. Проте чинне законодавство не передбачає чітких інституційних механізмів для повноцінної інкорпорації старост у роботу міжвідомчих комісій чи кризових штабів. Відповідно створюється ситуацію, за якої реальна роль старости у мобілізації ресурсів громади не підкріплена відповідним юридичним інструментарієм. Особливо показовим у цьому контексті є аналіз ст. 9 Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII, де при регламентації порядку здійснення владних повноважень інститут старости взагалі не згадується, що де-юре виводить цю посадову особу поза межі безпосереднього механізму стратегічного управління територією під час війни [18].

Додатковим дестабілізуючим фактором виступає кадрова криза, спричинена масштабними міграційними процесами. Вимушене переміщення населення як усередині держави, так і за її межі призвело до суттєвого відтоку кваліфікованих управлінців із системи місцевого самоврядування, що в умовах законодавчої заборони на проведення виборів під час дії воєнного стану унеможлиблює легітимне та оперативне оновлення кадрового складу на посадах старост. Окрім інституційних та ресурсних обмежень, не менш важливим є психоемоційний аспект: робота в умовах постійної загрози та перманентного стресу створює додаткове навантаження, яке об'єктивно впливає на якість виконання посадових обов'язків та потребує розробки додаткових систем професійної підтримки та реабілітації кадрів [19, с. 72].



Четвертим деструктивним фактором є критичний дефіцит ресурсного та кадрового забезпечення старост при зростанні навантажень [20, с. 78-90]. Попри важливість фінансових повноважень, їх реалізація нівелюється відсутністю фахівців із бюджетного права. Хоча ст. 54-1 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [6] визначає компетенції старости, воєнний стан виявив прогалини у їх регламентації. Зокрема, відсутність чіткої дефініції «фінансових повноважень» мінімізує участь старости у бюджетному процесі, зводячи її до формальності. Номінальне право участі у бюджетуванні без реальних важелів впливу на розподіл коштів стає бар'єром в умовах війни, коли потрібне оперативне фінансування евакуації чи відновлення інфраструктури. Відсутність автономної фінансової бази та залежність від рішень ради обмежують локальні ініціативи та сповільнюють реагування на потреби жителів у кризових ситуаціях.

Вирішення суперечностей у функціонуванні інституту старости потребує науково-практичного підходу, заснованого на адаптивності та нормативній визначеності. Ключовим стратегічним напрямом є модернізація законодавства, зокрема внесення змін до Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII (зокрема, але не виключно щодо правового статусу старости в умовах воєнного стану, закріплення функцій старости у сфері цивільного захисту, унормування спеціального режиму оперативних рішень старости), задля офіційної інкорпорації старост до кризових штабів та забезпечення ефективної координації з військовими адміністраціями. Модернізація законодавства може бути проведена шляхом прийняття законодавчим органом влади оперативних рішень щодо внесення змін до Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Фінансово-управлінський аспект потребує чіткої дефініції «фінансових повноважень старости» та розширення його функціональної автономії через запровадження механізмів оперативного розпорядження цільовими фондами округу, що дозволить ефективно реагувати на виклики війни без надмірної централізації, що може бути досягнуто шляхом прийняття законодавчим



органом влади оперативних рішень щодо внесення змін до діючої нормативно-правової бази, так і прийняття рішень органами місцевого фінансування в частині формування цільових фондів на виконання старостою територіальних громад покладених на такого функцій з метою ефективного та оперативного усунення кризових невідкладних ситуацій в умовах воєнного стану. Кадрове зміцнення інституту передбачає впровадження системи безперервної професійної освіти з акцентом на антикризові компетентності та діджиталізацію послуг для подолання наслідків відтоку фахівців, що може бути досягнуто шляхом комплексних технічних та організаційно-правових рішень з обов'язковим контролем за виконання таких. Методологічною основою стабілізації має стати синергетичний підхід, який через стимулювання локальних ініціатив та прямої демократії трансформує старостинський округ у самоорганізовану суб'єктну систему, здатну забезпечити перехід громади від виживання до сталого розвитку, що може бути досягнуто:

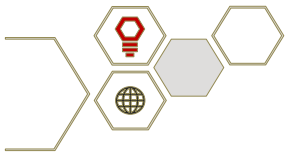
1) інституційною стабілізацією через включення старости в систему кризового управління.

Синергетичний підхід передбачає подолання ізоляції елементів системи. Тому практично необхідно:

- внести зміни до Закон України «Про правовий режим воєнного стану» щодо обов'язкової інкорпорації старости до складу: кризових штабів, міжвідомчих координаційних комісій, структур цивільно-військового управління;
- нормативно закріпити статус старости як локального координатора безпеки на рівні округу.

Стабілізаційний ефект: зменшення інституційного розриву та перехід від фрагментованого управління до узгодженої мережевої моделі.

2) фінансовою стабілізацією через механізм «швидкого бюджету».



Синергетика передбачає швидку реакцію системи в точках біфуркації (кризи). Практичне застосування:

- чітке нормативне визначення «фінансових повноважень старости» у межах Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- створення цільового фонду старостинського округу;
- запровадження механізму оперативного фінансування: евакуації, гуманітарної допомоги, аварійного відновлення інфраструктури.

Стабілізаційний ефект: зменшення ентропії системи через локальну автономію та скорочення часу управлінської реакції.

3) організаційною стабілізацією через модель антикризового лідерства.

Синергетичний підхід розглядає старосту як фасилітатора самоорганізації. Практично це означає:

- впровадження обов'язкових програм підвищення кваліфікації з: антикризового менеджменту, безпекового планування, психологічної стійкості, цифрового управління;
- створення резерву управлінських кадрів на рівні громади.

Стабілізаційний ефект: підвищення адаптивності системи до екзогенних шоків (війна, міграція, кадровий дефіцит).

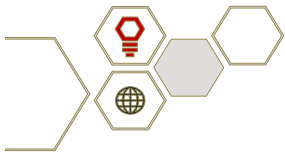
4) соціальною стабілізацією через механізми прямої демократії.

Синергетика акцентує на резонансному ефекті малих ініціатив. Практична реалізація:

- цифрові платформи для локальних консультацій;
- інструменти електронних громадських обговорень;
- мікрогрантові програми для ініціатив жителів;
- розвиток волонтерських мереж під координацією старости.

Стабілізаційний ефект: перехід від пасивної громади до самоорганізованої суб'єктної системи.

5) Цифровою стабілізацією управління.



Практичне застосування:

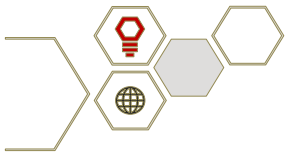
- цифровий документообіг старостинського округу;
- онлайн-моніторинг потреб населення;
- інтеграція з державними реєстрами;
- створення локальних інформаційних центрів безпеки.

Стабілізаційний ефект: збереження керованості системи в умовах нестійкості.

Висновки. Дослідження підтверджує, що інститут старости трансформувався у фундаментальну ланку муніципального управління, проте його правовий статус наразі не корелює з викликами воєнного стану. Основними перешкодами є нормативна невизначеність ролі старости у спеціальному законодавстві, функціональна ізоляція від процесів цивільно-військового управління та відсутність автономної фінансової бази. Так, з огляду на те, що стаття 9 Закону № 389-VIII не передбачає інституційної ролі старости у системі цивільно-військового управління, кризових штабах та взаємодії з військовими адміністраціями (фактично староста виведений поза межі стратегічного управління територією під час воєнного стану) є доцільним доповнити вказану статтю:

1) новою частиною щодо правового статусу старости в умовах воєнного стану наступного змісту: «У період дії воєнного стану староста старостинського округу є посадовою особою, яка бере участь у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану в межах відповідного старостинського округу та забезпечує координацію діяльності органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, територіальними органами Національної поліції України, ДСНС та іншими суб'єктами сектору безпеки і оборони»;

2) передбачити обов'язкову інкорпорацію старости до кризових штабів у зв'язку з чим доповнити вказану статтю положенням:



«Староста включається до складу місцевих кризових штабів, комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у частині питань, що стосуються території відповідного старостинського округу»;

3) закріпити функції старости у сфері цивільного захисту шляхом доповнення: «Староста забезпечує:

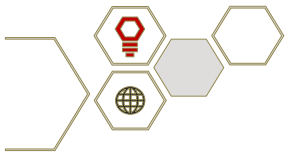
- організацію евакуаційних заходів;
- первинну координацію гуманітарної допомоги;
- ведення обліку внутрішньо переміщених осіб;
- інформування населення про загрози;
- участь у заходах територіальної оборони відповідно до законодавства».

4) передбачити спеціальний режим оперативних рішень:

«У період воєнного стану староста має право ініціювати невідкладні управлінські рішення з питань безпеки та життєзабезпечення населення з подальшим їх затвердженням відповідною радою або військовою адміністрацією».

Запропоновані зміни забезпечать легітимну інтеграцію старости в систему цивільно-військового управління, усунення нормативної прогалини ст. 9 Закону № 389-VIII, реальну фінансову автономію округу, оперативне реагування на кризові ситуації, підвищення стійкості територіальних громад, перехід до моделі антикризового муніципального лідерства.

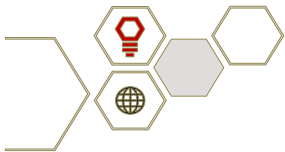
Поставлені завдання виконано повністю: ідентифіковано деструктивні чинники (кадрову кризу, інституційний розрив, ресурсну залежність) та запропоновано вектори їх нівелювання через легітимізацію участі старост у кризових штабах і впровадження механізмів оперативного бюджетного реагування. Теоретична цінність роботи полягає в обґрунтуванні синергетичного підходу, що дозволяє розглядати старостинський округ як самоорганізовану суб'єктну систему. Подальшого вивчення потребують цифровізація представницьких функцій, розробка протоколів взаємодії з



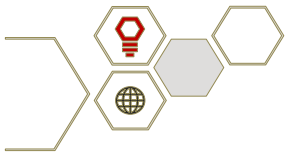
військовими на деокупованих територіях та аналіз психологічних аспектів лідерства в умовах перманентного стресу для збереження управлінського потенціалу громад.

Список використаних джерел

1. Дробуш І. В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Сер. «Право»*, 2018. № 2 (18). Електронне видання. URL: <https://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf> (дата звернення: 16.12.2025)
2. Західна О., Біда М. Інститут старост в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Молодий вчений*, 2022. № 11 (111). С. 76-81. DOI: 10.32839/2304-5809/2022-11-111-17
3. Становлення інституту старости: перші кроки. *Науково-практичний посібник/ за заг. ред. М.І. Баюка. Хмельницький: ПП «Мельник А.А.»*, 2017. С. 225
4. Косиця О. О., Старинський М. В. Наукові підходи до визначення правового статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування в Україні. *Академічні візії*, 2023. Випуск 16. Електронне видання. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/764/696> (дата звернення: 16.02.2026). DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10254876>
5. Алмаші І. М., Алмаші М. М.. Староста в реалізації права на місцеве самоврядування: окремі аспекти законодавчого регулювання. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*, 2021. 29. С. 10–18
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 18.12.2025)



7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 року № 2493-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. ст. 175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 18.12.2025)
8. Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2019. 2. С. 8–17
9. Петрушевська. Роль інституту старости у формуванні громадянського суспільства. *Прикарпатський юридичний вісник*, 2025. Вип. 1. С. 12-16. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2025.2.7>
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*, 2015. № 13. ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 18.12.2025)
11. Воронов М. М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*, 2017. № 23. С. 50-53
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14 липня 2021 року № 1638. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text> (дата звернення: 18.12.2025)
13. Ткаченко Г. С. Правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*, 2017. № 8. С. 103–105
14. Косиця О.О. Наукові погляди на роль старости в системі місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, 2023. Вип. 79 (2). С. 69-74. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.10>



15. Панова І.Ю. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часопис Київського Університету права*, 2018. № 2. С. 101-106
16. Щепанський Е. В., Терещенко Т. В. Інститут старости у місцевому самоврядуванні України: правові та управлінські аспекти. *Інвестиції: практика та досвід*, 2025. № 6. С. 189-196. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2025.6.189>
17. Малетич М. Староста як інститут конституційного права: новелізація нормативних положень. *Юридичний вісник*, 2021. № 4. С. 102-108
18. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 19.12.2025)
19. Рудницька О. П. Функціонування інституту старост в умовах воєнного стану: правові та фінансові аспекти. *Київський часопис права*, 2025. № 2. С. 68-73. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2025.2.7>
20. Ситник Н. С., Стасишин А. В., Західна О. Р. та ін. Фінанси об'єднаних територіальних громад: навчальний посібник / за заг. ред. Н. С. Ситник. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2019. С. 536.