

УДК 351.713 (477)

DOI <https://doi.org/10.32837/npnuola.v28i29.710>*І. М. Алмаші, М. М. Алмаші*

СТАРОСТА В РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Постановка проблеми. В умовах розвитку місцевого самоврядування в Україні, імплементації європейських стандартів місцевого самоврядування, прагнення економічного розвитку територіальних громад на місцевому рівні впроваджуються численні реформи, які в кінцевому результаті спрямовані на децентралізацію публічної влади. Однією з таких умов децентралізації є забезпечення та гарантування права громадян на місцеве самоврядування, зокрема і впровадження інституту старости.

Фінансова децентралізація, що розпочалася шляхом прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, є першочерговим завданням на даному шляху. Наступним кроком стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і запровадження Методики формування спроможних територіальних громад, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України у 2015 році. Дана законодавча основа стала поштовхом для активізації в Україні процесу об'єднання територіальних громад, формування найбільш оптимального їх складу й удосконалення механізмів та інструментів формування нової системи місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми діяльності старости як посадової особи органу місцевого самоврядування досліджувало багато науковців, а саме: М.М. Воронов, І.В. Дробуш, В.В. Ладиченко, Ю.П. Максименко, В. Пальчук та інші. Однак, зважаючи на велику значимість старости як посадової особи органу місцевого самоврядування у сфері представництва інтересів місцевого населення, а також численні законодавчі нововведення, зазначимо, що правовий статус даної посадової особи потребує подальших детальних наукових досліджень.

Метою статті є комплексне наукове дослідження старости як посадової особи органу місцевого самоврядування, аналіз змін та нововведень у сфері діяльності старости, з'ясування проблем та законодавчих прогалин у регулюванні інституту старости.

Виклад основного матеріалу дослідження. Саме з метою створення в громадах умов для належного представлення інтересів усіх жителів у вирішенні питань на місцевому рівні були внесені зміни до Закону України

«Про місцеве самоврядування в Україні». Була включена до системи місцевого самоврядування посадова особа місцевого самоврядування – староста. Така посадова особа є новелою для українського законодавства. Така посада є виборною і може бути створена місцевою радою об'єднаної територіальної громади в усіх населених пунктах в межах юрисдикції громади, за винятком тієї, яка є адміністративним центром об'єднаної територіальної громади. Запроваджений інститут старости із власними повноваженнями та звітністю, відповідальністю перед людьми, які його обрали, набуває сьогодні великого значення. Нівелювання дистанції між громадянином та органом, що має повноваження, є однією з основних цілей децентралізації. Староста є найбільш наближеним до людей представником органів місцевого самоврядування. Староста – це лідер, якому громадяни надали підтримку, це нова посадова особа, нова інституція, запроваджена для того, щоб інтереси всіх жителів населених пунктів в об'єднаних територіальних громадах були враховані, щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців населених пунктів були задоволені, а проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло.

Перші дії та рішення новообраного старости громади повинні відображувати його професійність, впевненість, стратегічне бачення і активну державницьку позицію стосовно розвитку села чи селища, націленість на впровадження сучасних стандартів, методів й інструментів розвитку території. Старости мають пропонувати для жителів села чи селища такі заходи, щоб кожен зміг зробити внесок у спільну справу, мав причетність до питань становлення та розвитку громади [1, с. 9–11].

На думку І.В. Дробуш найголовніше – це забезпечення представництва й захисту інтересів членів місцевих громад в органах місцевого самоврядування. Це може бути реалізовано через запровадження посади сільського старости, визнання його посадовою особою місцевого самоврядування та надання йому необхідних повноважень [2, с. 48].

Своєрідність історії становлення й розвитку інституту територіальної громади полягає не лише в тому, що вона має свої глибинні корені та прадавні історичні традиції. Періодично втрачаючи та виборюючи власну державність, український народ постійно підтримував місцеве самоврядування, розвивав територіальну громаду, органи її управління, втілював демократизм в їхній діяльності. Найвідомішими органами місцевої демократії в історії місцевого самоврядування за часів Київської Русі були віча (міські, територіальні) і збори (сходи) верв (жителів кількох сіл чи інших населених пунктів), на яких вирішувалися основоположні питання. З метою вирішення інших питань обиралися війти або посадові особи.

Нова основоположна посадова особа місцевого самоврядування – староста – в «Академічному тлумачному словнику української мови» має різні залежно від історичного періоду та території трактування: «1. В Україні, Польщі і Литовському князівстві (у XV—XVIII ст.) ця посада — керівник місцевого міського або сільського управління чи самоврядування; війт. 2. В Західній Україні (до 1939 року) — начальник чи очільник повіту. 3. У царській Росії — голова сільської громади. У сільських громадах українських воєводств Речі Посполитої державне управління реалізовувалося

через представників тогочасного самоврядування – старост, війтів (солтисів, тивунів) та отаманів» [1, с. 14].

Під час дослідження походження та ролі, яку відігравав староста на різних етапах історичного минулого України, було встановлено, що започаткований цей інститут був за часів Київської Русі в XI–XII ст., коли свого розвитку набувало громадівське самоврядування. У короткій редакції «Руської Правди» вперше згадуються посадові особи на чолі сільської громади (верві) – сільський та ратайний старости [3].

Можна констатувати, що інститут старост як посадових осіб у системі органів місцевого самоврядування не є новим для України. Еволюція розвитку старост поєднала у цій ланці представника громади (в тому числі місцевих інтересів перед державною владою) і адміністративну посадову особу – представника держави на місцях. Це підтверджується тим, як у різні періоди правового розвитку України чинна державна влада підходила до формування цих посад, тобто шляхом обрання населенням (як представника місцевого самоврядування) чи призначення або погодження державою (як державного керівника відповідної адміністрації). Поєднання самоврядних і державних функцій в одній ланці стало особливістю становлення і розвитку інституту старост [4, с. 14].

Згідно зі ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою та працює в ньому на постійній основі.

До основних повноважень старости як посадової особи органу місцевого самоврядування Закон відносить такі: представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; право участі і гарантованого виступу на пленарних засіданнях сільської, селищної і міської ради, засіданнях її постійних комісій із питань, які стосуються інтересів жителів відповідного села чи селища; сприяння жителям відповідного села чи селища в підготовці документів, які розглядаються органами місцевого самоврядування; участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного чи міського голови на території відповідного старостинського округу і у провадженні контролю за їх виконанням; участь в підготовці проекту місцевого бюджету у частині фінансування програм, які впроваджуються на території відповідного старостинського округу; внесення пропозицій до виконавчого комітету сільської, селищної чи міської ради щодо діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної чи міської ради, підприємств, установ і організацій комунальної власності і їх посадових осіб; участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної і міської ради, котрими регулюється правовий режим майна територіальної громади, яке розташоване на території відповідного старостинського округу; участь в провадженні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, які розташовані на території відповідного старостинського округу.

Староста – це посадова особа місцевого самоврядування, на яку поширюється дія Закону України від 07.06.2001 р. «Про службу в органах місцевого самоврядування». Так, згідно зі ст. 10 зазначеного Закону прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посаду старости здійснюється шляхом затвердження відповідною радою. У статті 14 даного Закону посада старости віднесена до 6 категорії посад в органах місцевого самоврядування. Згідно з ч. 2 ст. 17 Закону старости не підлягають атестації. На старост поширюється обмеження щодо граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Таке обмеження передбачене у статті 18 Закону.

Оскільки посаду старости у статті 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. віднесено до виборних посад, на котрі особи затверджуються відповідною радою, то до цієї посади не встановлюються вимоги щодо рівня освіти, досвіду роботи тощо. Не містять таких вимог щодо старост і Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування, які затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 року № 203. Таким чином, до старост застосовуються положення ч. 1 ст. 5 вищевказаного Закону. Отже, право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, релігійних, політичних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. Положення ч. 2 ст. 5 Закону (щодо відповідної освіти й професійної підготовки, володіння державною мовою) до старост не застосовується, оскільки така норма поширюється на осіб, котрі призначаються на службу в органи місцевого самоврядування [5].

Чинний Закон № 280 відносить до компетенції рад об'єднаних територіальних громад затвердження старостинських округів так само, як і затвердження Положення про старосту [6].

Поняття «старостинський округ» визначає територію, на яку поширюються повноваження одного старости. На думку Я. Брусенцова, зазначене поняття заслуговує на окрему увагу. На початку реформи у нього був вкладений взагалі інший зміст, тому в пояснювальній записці до першої редакції проекту Закону № 1848 законодавці визначили, що межі старостинського округу повинні збігатися з межами території юрисдикції рад тих громад, які об'єдналися. Сьогодні маємо зовсім іншу редакцію проекту Закону, що містить тільки єдину заборону щодо територіальності обрання старости. Ідеться про адміністративний центр об'єднаних територіальних громад. Крім того, законодавець одразу наділив місцеві ради повноваженнями на власний розсуд «нарізати» старостинські округи [7].

На думку М.М. Воронова, вирішення питання щодо кількості та функціональності старост може відбуватися за моделлю, яка може бути названа як «один населений пункт – один староста». Вона особлива тим, що посади старост впроваджуються на рівні кожного периферійного населеного пункту, що входить в об'єднану громаду. Тільки ця модель потенційно здатна забезпечити найбільш широке представництво інтересів периферії,

але її застосування виправдане лише в тих об'єднаних громадах, де населені пункти є відносно великими за розміром [8, с. 51].

Що стосується відповідальності та підзвітності старост, то згідно з Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» під час здійснення наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним раді й підконтрольний сільському, селищному чи міському голові. Староста не рідше одного разу в рік звітує про свою роботу перед радою, а за вимогою не менше як третини депутатів – в визначений радою термін [9]. На думку авторів, в даному законодавчому положенні не враховані інтереси жителів населених пунктів. Староста як посадова особа органу місцевого самоврядування обов'язково повинен звітувати перед жителями населеного пункту (старостинського округу), які його обирали. Періодичність таких звітів та порядок їх проведення мають бути визначені в окремій статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Для удосконалення та покращення правового регулювання інституту старост, як зазначило Інформаційне управління Верховної Ради України, 02 березня 2021 року був прийнятий за основу проект Закону № 4535 «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [10]. Так, у законопроекті пропонується зміни щодо визначення поняття «старостинський округ» у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» із метою запровадження інституту старост, у тому числі й для міст – неадміністративних центрів громад. Пропонуються зміни до статті 5 Закону з метою збалансування системи місцевого самоврядування в Україні. Удосконалюються правові норми статті 26 Закону задля надання можливості органам місцевого самоврядування затверджувати старостинські округи та Положення про старосту. Вносяться зміни до статті 54¹ Закону з метою уточнення статусу старост. Вносяться зміни до статті 79¹ щодо дострокового припинення повноважень старости.

Так, зокрема, у даному законопроекті пропонується внести зміни до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині визначення поняття «старостинський округ», що створюється з метою надання відповідних послуг жителям такого округу і забезпечення представництва їх інтересів старостою. Однак у запропоновану проекті Закону не визначений перелік цих відповідних послуг, які надаються жителям відповідного старостинського округу.

Також у вказаному проекті пропонується виключити старосту з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» з переліку органів та посадових осіб, що становлять систему місцевого самоврядування.

У зазначеному проекті Закону пропонується ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування» викласти у новій редакції. Зокрема, уточнюється зміст ч. 1 ст. 54-1 щодо процедури затвердження старости. Згідно з ч. 1 ст. 54-1 староста затверджується сільською, селищною чи міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного чи міського голови, яку вносять за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян чи інших форм консультацій з громадськістю), проведеного в межах відповідного старостинського округу.

Крім того, ст. 54-1 Закону пропонується доповнити ч. 4 такого змісту: «Старостинський округ утворюється, як правило, в складі населеного пункту (населених пунктів), на території яких проживає не менше як півтори тисячі жителів».

На думку авторів, варто відзначити, що прийняття Закону саме з такою редакцією ч. 4 ст. 54-1 суттєво обмежить право жителів населених пунктів з кількістю до півтори тисячі осіб на місцеве самоврядування, яке гарантоване їм ст. 7 Конституції України, згідно з якою в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Необхідно звернути увагу на прогалини запропонованого положення проекту Закону, які стосуються, зокрема, врахування інтересів жителів невеличких населених пунктів, яким можуть бути невідомі кандидатури старост. Зрештою, варто акцентувати увагу на тому, чи буде затверджений староста представляти якісно інтереси невеличких населених пунктів, які увійшли до старостинського округу, якщо староста був обраний не з числа їх жителів. На думку авторів, існує ризик, що староста надаватиме перевагу в задоволенні інтересів жителів того населеного пункту, де проживає він сам.

У контексті законодавчих ініціатив із закріплення повноважень старости аргументовано зауважив В. Негод про те, що староста має бути в кожному селі, селищі об'єднаної громади (або один староста надаватиме послуги жителям кількох сіл). Це рішення має приймати рада об'єднаної громади, а не визначати центральна влада, бо на місцях більш зрозуміло, як ефективніше на своїй території організувати надання послуг [11].

Наступним суттєвим нововведенням, яке зазначене в п. 4 ч. 5 ст. 54-1 проекту Закону № 4535 «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост», є те, що за рішенням органу місцевого самоврядування староста може виконувати окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг в разі утворення такого центру. На думку авторів, тут варто зауважити, що у законодавстві України передбачені певні вимоги до адміністраторів. Ідеться про вищу освіту та володіння державною мовою. А в чинному Законі України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» та в запропонованому проекті Закону № 4535 вимоги, яким повинен відповідати староста, не встановлені. Щоб жителі відповідного старостинського округу мали можливість бути представленими в органах місцевого самоврядування на якісному рівні, необхідно в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказати вимоги, яким повинен відповідати староста відповідного старостинського округу, а саме: вимоги щодо віку, освіти, володіння державною мовою, а також вимоги щодо строку проживання на території населеного пункту, який входить до старостинського округу.

У ст. 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені такі виключні підстави дострокового припинення повноважень старости: його звернення із особистою заявою до сільської, селищної чи міської ради про складення ним повноважень старости; припинення громадянства України ним або його виїзд на постійне проживання за межі України; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього тощо.

Повноваження старости достроково можуть бути припинені за рішенням сільської, селищної чи міської ради, якщо він порушує Конституцію чи закони України, права й свободи громадян, не забезпечує здійснення повноважень, наданих йому. Рішення про дострокове припинення повноважень старости рада приймає таємним чи відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу відповідної ради.

Ще одна суттєва новела, яку варто проаналізувати, запропонована у проєкті Закону № 4535. Зокрема, пропонується вищезгадану ст. 79-1 чинного Закону виключити. Натомість пропонується доповнити ч. 1 ст. 26 пунктом 6-1: «...віднести підстави дострокового припинення повноважень старости до виключної компетенції органів місцевого самоврядування». На думку авторів, законодавча неврегульованість на рівні Закону створить підґрунтя для прийняття рішень органами місцевого самоврядування з особистих мотивів щодо тієї чи іншої особи старости. Статтю 79-1 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» потрібно залишити в чинній редакції.

Висновки. З огляду на проведене наукове дослідження слід зробити висновок про те, що староста як елемент системи органів місцевого самоврядування є однією з найважливіших інституцій у реалізації жителями територіальної громади свого права на місцеве самоврядування. Сьогодні деякі аспекти правового регулювання інституту старост потребують подальшого дослідження та вдосконалення. Так, на думку авторів, потребує закріплення в Законі «Про місцеве самоврядування» питання звітності старост перед жителями відповідного старостинського округу. Враховуючи важливість діяльності старости для розвитку громади та зважаючи на значимість для територіальної громади його компетенції, зазначимо, що необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Потрібно встановити вимоги щодо віку, освіти, володіння державною мовою та строку проживання на території відповідного старостинського округу. Автори дійшли висновку, що будь-який законодавчий акт, який спрямований на регулювання правового статусу старости, його діяльності, утворення старостинських округів, повинен сприяти «зближенню» старости з жителями територіальної громади, інтереси яких він представляє.

Література

1. Становлення інституту старости: перші кроки : науково-практичний посібник / за заг. ред. М.І. Баюка. Хмельницький : ПП «Мельник А.А.», 2017. 225 с.
2. Дробуш І.В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 10–2. Том 1. С. 48.
3. Руська Правда. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / укл. С. Юшков. URL: <http://litopys.org.ua/yushkov/yu.htm> (дата звернення: 10.09.2021).
4. 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. 14.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
6. Староста: короткі відповіді на актуальні питання URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12951ov.ua> (дата звернення: 28.10.2021).

7. Брусенцова Я. Староста та його повноваження: вивчаємо заново. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 4. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/april/issue-4/article-26734.html> (дата звернення: 14.09.2021).

8. Воронов М.М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 51.

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

10. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост : проект Закону № 4535. URL: <https://www.rada.gov.ua/print/204185.html> (дата звернення: 25.09.2021).

11. Пальчук В. Верховна Рада України законодавчо закріпила статус старост сіл, селищ. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2726:status-starosti (дата звернення: 04.10.2021).

А н о т а ц і я

Алмаші І. М., Алмаші М. М. Староста в реалізації права на місцеве самоврядування: окремі аспекти законодавчого регулювання. – Стаття.

У даній статті досліджено окремі аспекти правового регулювання старости як інституції, спрямованої на забезпечення реалізації права жителів територіальних громад, які не є адміністративним центром, на місцеве самоврядування. Розкрито історико-правовий аспект виникнення посади старости, компетенцію старости за чинним законодавством. Проаналізовано пропозиції щодо зміни законодавства в даній сфері, досліджено поняття старостинського округу та запропоновано зміни до законодавства в частині регулювання правового статусу старости.

Із метою створення у громадах умов для належного представлення інтересів всіх жителів у вирішенні питань місцевого значення були внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і включена до системи місцевого самоврядування України нова посадова особа місцевого самоврядування – староста. Така посада є виборною і може бути утворена місцевою радою об'єднаної територіальної громади в усіх населених пунктах у межах її юрисдикції, за винятком поселення, що є адміністративним центром об'єднаної територіальної громади.

Інститут старости з власними повноваженнями і відповідальністю перед людьми, які його обрали, набуває нині великого значення. Зменшення дистанції між громадянином і уповноваженим органом є однією із головних цілей децентралізації. Староста у багатьох селах України є найближчим до людей представником місцевого самоврядування. Це лідер, якому громадяни виразили підтримку, і нова інституція, утворена для того, щоби інтереси усіх жителів сіл в об'єднаних територіальних громадах були враховані, щоби соціальні, побутові й інші потреби мешканців села були задоволені, щоби проблеми місцевого значення вирішувалися відкрито, швидко і зрозуміло.

З огляду на важливість діяльності старости для розвитку громади та значимість для територіальної громади його компетенції необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, потрібно встановити вимоги щодо віку, освіти, володіння державною мовою та строку проживання на території відповідного старостинського округу.

Ключові слова: староста, посадова особа місцевого самоврядування, старостинський округ, децентралізація, вимоги до старост, підзвітність старост.

S u m m a r y

Almashi I. M., Almashi M. M. The headman in the realization of the right to local government: certain aspects of legislative regulation. – Article.

This article examines certain aspects of the legal regulation of headman as an institution aimed at ensuring the realization of right of residents of territorial communities, which are not the administrative center, to local self-government. The historical and legal aspect of the position of the headman, the competence of the headman under the current legislation are revealed, the proposals on changes of the legislation in this sphere are analyzed, the notion of the headman's district is investigated and the changes to current legislation are proposed.

In order to create conditions in the communities for the proper representation of the interests of all residents in addressing issues of local importance, amendments were made to the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” and a new local government official was included in the system of local self-government. Such a position is elective and may be created by the local council of the united territorial community in all settlements within its jurisdiction except for the settlement, which is the administrative center of the united territorial community. The institute of headman, with its own powers and responsibilities to the people who elected them, is gaining great importance today.

Reducing the distance between the citizen and the authority has one of the main goals of decentralization. The headman is the closest representative of local self-government bodies to the people, he is a leader to whom citizens have expressed support, it is a new official, a new institution created to ensure that the interests of all villagers in the united territorial communities are taken into account, that the social, household and other needs of the villagers are met, that problems of local significance be solved quickly, openly, clearly.

Given the importance of the headman for the development of the community, given the importance for the territorial community of its competence, it is necessary to amend the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” to establish requirements for age, education, state language and residence in the relevant district.

Key words: headman, local government official, headman’s district, decentralization, requirements for headmen, accountability of headmen.