

УДК 352.08(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.10>

А. О. Надежденко

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

Ю. В. Камардіна

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права та публічного адміністрування
Маріупольського державного університету

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СТАРОСТ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ (МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У статті досліджується роль інституту старост у функціонуванні системи місцевого самоврядування в сучасній Україні; висвітлено сучасний стан та особливості побудови системи публічного адміністрування на місцях. Доведено, що процес ефективного управління на місцевому рівні потребує пошуку нових форм створення оптимальної конфігурації організаційної основи громад і вдосконалення механізмів та інструментів формування нової системи комунікації місцевої влади і мешканців громади.

Визначено, що основною метою муніципальної реформи в Україні є створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для забезпечення спроможності місцевих громад та надання місцевим органам влади реальних можливостей із формування дієвої системи публічного управління та адміністрування на місцях за допомогою введення нової самоврядної конструкції – інституту старост. У межах дослідження законодавчого поля інституту старост в Україні доведено, що ця нова конструкція неодноразово зазнавала суттєвих змін, що актуалізує питання деталізації муніципально-правового статусу старости за сучасних умов державотворення та правотворення в Україні.

Здійснено порівняльно-правовий аналіз муніципально-правового статусу старости в системі публічного адміністрування; виокремлено його основні елементи, що впливають на функціонал старости. Порівняні особливості правового регулювання інституту старост відповідно до чинного законодавства. Акцентовано увагу на зміні структурних елементів правового статусу старости, які визначають правомочність, особливості процедури затвердження на посаду, механізм реалізації повноважень та гарантії діяльності старости у відповідному старостинському окрузі.

Аргументовано, що позиція старости визнається найважливішим інститутом суспільного життя старостинського округу, що поєднує в собі функції представника як місцевої влади, так і населення. Доведено, що законодавчого регламентування потребує зміна правового статусу старости та обов'язковість встановлення меж його діяльності в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради.

Ключові слова: децентралізація влади, територіальна громада, місцеве самоврядування, публічне управління та адміністрування, інститут старост, муніципально-правовий статус старости, старостинський округ.

Постановка проблеми. Однією з головних трансформацій, необхідних для проєвропейського розвитку України, є реформа місцевого самоврядування та публічного адміністрування в сучасних умовах децентралізації, а одним із найважливіших етапів цієї реформи стає процес формування спроможних територіальних громад,

заснованих на принципах автономії у вирішенні питань місцевого значення з обмеженою участю структур державної влади і залученням мешканців громади до процесів організації своєї діяльності з вирішення проблем на відповідній території.

Зазначена мета може бути досягнута лише в тому випадку, якщо місцева влада

максимально наближена до населення, а саме населення активно включене в процеси організації життєдіяльності на місцях.

Однак за сучасних українських реалій, що характеризуються наявністю великих за площею адміністративних територій, значною віддаленістю населених пунктів один від одного, а нерідко – і від будь-яких адміністративних центрів, низькою активністю самого населення, звужуються можливості створення ефективної системи управління на місцях.

Саме це зумовило необхідність пошуку нових форм створення оптимальної конфігурації організаційної основи громад і вдосконалення механізмів й інструментів формування нової системи комунікації місцевої влади та мешканців громади.

Процес державної децентралізації в Україні та запровадження принципу субсидіарності збільшили попит на різноманітність та якість послуг, що надаються територіальними громадами, і посилили вплив на функції органів публічної влади, шукаючи нові моделі організації всіх її компонентів.

Тому, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, було затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1]. Основною метою муніципальної реформи в Україні стає створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для забезпечення спроможності місцевих громад і надання місцевим органам влади реальних можливостей щодо формування дієвої системи публічного управління та адміністрування на місцях за допомогою введення нової самоврядної конструкції.

Тому в 2015 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] (з одночасним внесенням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР), новелою якого стало створення старостинських округів в об'єднаних громадах та запровадження інституту старост.

За цих умов комплексне дослідження розвитку інституту старост на сучасному етапі українського державотворення є вкрай актуальним і потребує усвідомлення та осмислення ролі старости на шляху до побудови ефективної моделі розвитку села чи селища, громади загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні наукові дослідження з проблематики розвитку інституту старост переважно були спрямовані на: вивчення історії становлення інституту старост в Україні (О.М. Колодій [3], В.В. Ладиченко [4]); дослідження правового статусу старости (І.В. Дробуш [5], М.М. Воронов [6]); вивчення досвіду діяльності старости в певних регіонах сучасної України (М.О. Дурман [7], К.М. Леміш [8]). Але з часом та в результаті останніх законотворчих ініціатив парламентаріїв інститут старости зазнав суттєвих змін, що актуалізує питання деталізації муніципально-правового статусу старости в сучасних умовах державотворення та правотворення в Україні.

Метою статті є дослідження сучасного стану та перспектив розвитку інституту старост у сьогоднішніх умовах державотворення і правотворення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Найважливішим досягненням реформи місцевого самоврядування в Україні стало об'єднання населених пунктів у територіальні громади зі спільним органом місцевого самоврядування. Відповідна сільська, селищна, міська рада у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади) може утворювати старостинські округи, які очолює староста. Таким чином, староста стає для частини громади важливим комунікатором та виразником інтересів жителів старостинського округу.

Проте перші спроби створення та функціонування інституту старост в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) виявили низку проблем і недоліків. Тому питання, які потребували вдосконалення, виносяться на порядок денний насамперед на рівні законодавчого врегулювання. Так, 12 березня 2017 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селищ» [9], в якому більш детально визначено правовий статус старости; процедури щодо проведення виборів старости та припинення його повноважень; перелік повноважень старости та гарантії його діяльності; підстави і порядок відкликання старости за народною ініціативою.

Слід зазначити, що в низці ОТГ за умов територіальної віддаленості органів і державних службовців місцевого самоврядування від мешканців територіальної громади та їхніх фактичних інтересів сьогодні староста стає

необхідним «елементом», який дозволяє мінімізувати негативні наслідки добровільного об'єднання територіальних громад. Теоретично, виходячи з принципів муніципального права, на основі яких були закладені загальнодемократичні ідеї, безпосередньо представляти інтереси жителів територіальної громади повинні депутати представницького органу: передбачається, що вони залучені до життя територіальної громади і мають владні повноваження щодо його покращення, оперативного вирішення надзвичайних питань місцевого значення. Однак фактично той контакт між депутатами і мешканцями територіальної громади, який природним чином формується зі старостою, встановити неможливо через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних причин. Так, штучне укрупнення територіальних громад призводить до того, що депутати і голова опиняються поза питаннями життєдіяльності більшості населених пунктів, реалізація права на безпосереднє звернення до них зазнає складнощів у транспортній і соціальній інфраструктурі, вимагає тимчасових витрат, водночас як старости мають можливість підтримувати постійний діалог із представниками муніципальної влади, тримати їх в курсі проблем і забезпечувати «зворотний зв'язок» із населенням.

Діяльність старости можна розглядати як діяльність «посередника», котрий забезпечує ведення неформального і постійного діалогу, завдяки якому з'являється можливість вирішення питань місцевого значення, побудови актуальних планів розвитку громади. При цьому, незважаючи на єдність цілей, інститут вирізняється різноманітністю форм і навіть нормативних засад. У більшості населених пунктів правове регулювання діяльності старост здійснюється відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також Положення про старосту.

Нещодавні зміни, які були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [10], призвели до змін правового регулювання інституту старост із метою подальшого його розвитку. Отже, зміни, які були внесені до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зумовили низку нововведень, які визначають правовий статус старости, а саме порядок обрання, строк повноважень, порядок організації роботи старости тощо (табл. 1).

Результати порівняльно-правового дослідження законодавства щодо розвитку інститу-

ту старост дають можливість встановити зміни правового статусу старости. Правовий статус старости визначається як сукупність структурних елементів, за допомогою яких староста старостинського округу наділяється відповідними правомочностями, визначається порядок обрання старости старостинського округу, регулюється механізм реалізації повноважень старости старостинського округу, а також закріплюються гарантії діяльності старости відповідного старостинського округу. Так, згідно з ч. 1 ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», старосту затверджують сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Кандидатура старости підлягає обов'язковому громадському обговоренню (на громадських слуханнях, зборах громадян, в інших формах консультацій із громадськістю), яке повинно проводитися в межах відповідного старостинського округу; за результатами такого обговорення кандидатура (кандидатури) старости пропонується відповідним сільським, селищним, міським головою на затвердження сільською, селищною, міською радою (на строк її повноважень). Отже, як зазначає О.П. Бойко [11], така позитивна зміна сприятиме розвитку партисипативної демократії, прозорому процесу добору кандидатур на посади старост і дещо посилить аргументи голови під час подання таких кандидатур на розгляд ради.

Позиція старости визнається найважливішим інститутом суспільного життя старостинського округу, що поєднує в собі функції представника як місцевої влади, так і населення. Проаналізувавши ч. 4 ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», можна виокремити головну функцію старости – діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради та сприяти органам місцевого самоврядування у вирішенні ними питань місцевого значення. Староста є сполучною ланкою між населенням та органами місцевого самоврядування, яка сприяє взаємодії жителів старостинського округу з виконавчими органами сільської, селищної, міської ради завдяки проведенню особистих прийомів мешканців, за результатами яких пропозиції спрямовуються до органів місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 4 ст. 54¹ зазначеного Закону визначаються повноваження старости, тобто основні напрями

Таблиця 1

Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII	<u>Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост</u> : Закон України від 14 липня 2021 р. № 1638-IX
Змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» старосту віднесено до одного з елементів системи місцевого самоврядування. Таким чином, староста опинився в одному переліку із територіальною громадою, обласною, районною радами, місцевими радами та їх 23 виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, органами самоорганізації населення.	Староста виключається з системи місцевого самоврядування в Україні (зміни до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Це зумовлено вимогою збалансування самої системи у зв'язку з наступними змінами до Закону.
Важливою новацією Закону було введення поняття «старостинський округ», яким, по суті, має позначатися територія, на котру поширюються повноваження одного старости.	Змінено термін «старостинський округ» саме з метою запровадження інституту старост, зокрема для міст – не адміністративних центрів громад: «старостинський округ – частина території територіальної громади, в межах якої розташовані один або декілька населених пунктів, крім адміністративного центру такої територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою надання відповідних послуг жителям такого округу та забезпечення представництва їхніх інтересів старостою». Це є позитивною зміною, оскільки міста – не адміністративні центри громад – зможуть мати свого представника, тобто старосту. Така зміна забезпечує рівність прав на місцеве самоврядування та дійсно сприятиме розвитку інституту старост.
Згідно з ч. 2 ст. 54 ¹ староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі.	Відповідно до ч. 5 ст. 54 ¹ старості гарантується право на участь та виступ на засіданнях ради, виконкому, інших органів ради.
Згідно зі ст. 141 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права за допомогою таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Староста обирається на строк повноважень ради об'єднаної громади, який наразі, відповідно до ст. 141 Конституції України, становить п'ять років.	Згідно зі ст. 54 ¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.
Ст. 79 ⁻¹ щодо питань дострокового припинення повноважень старости.	Виключено ст. 79 ⁻¹ про дострокове припинення повноважень старости. Це зумовлено зміною статусу старости.

його діяльності з вирішення завдань місцевого самоврядування. Серед найважливіших можна виокремити: розвиток і підтримання в належному стані комунальної інфраструктури; контроль за станом території населеного пункту; контроль за виконанням робіт із благоустрою; сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення; організацію та проведення загальних зборів, громадських слухань й інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі,

селищі тощо. Інститут старост вважається найважливішим механізмом, що забезпечує збереження, функціонування та подальший розвиток старостинських округів.

Таким чином, як бачимо, функції, покладені на старосту, досить широкі. Однак слід зазначити, що Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено лише загальні засади здійснення старостами своїх повноважень. Слід погодитися з М.І. Войт [12, с. 25], який відзначає, що «для більш

чіткого регулювання цієї діяльності потрібна якісна місцева нормативно правова база, яка б конкретизувала законодавчі норми й адаптувала їх до місцевих умов, а також чітко регламентувала всі пов'язані процедури, надаючи таким чином старостам реальні важелі впливу для представництва і захисту інтересів своїх сіл і селищ». Конкретизувати повноваження старости можна насамперед завдяки ухваленню Положення про старосту; Статуту територіальної громади; Регламенту місцевої ради та її виконавчих органів. При цьому слід враховувати ст. 19 Конституції України [13], в якій визначено, що органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А це означає, що передача старостам таких додаткових повноважень не повинна суперечити чинному законодавству.

Отже, дискусія щодо розвитку інституту старост в Україні є актуальною. Закон № 1638-IX відображає загальні засади правового статусу та організації діяльності інституту старост у системі місцевого самоврядування України і має низку позитивних аспектів:

– для міст, які не є адміністративними центрами громад, також запровадили посади старост;

– староста матиме низку додаткових повноважень, що посилять його представницькі функції;

– врегульовано питання про обмеження сумісництва старост;

– врегульовано питання припинення повноважень виконавців обов'язків старост.

Висновки і пропозиції. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування єдиної точки зору з приводу ролі і значення інституту старост не сформувався. В межах основної ідеї місцевого самоврядування в Україні, як і в загальносвіттовому просторі, його сутність полягає саме в реалізації можливості спільної діяльності територіальної громади, активізації якої сприяє інститут старост. Однак для всебічного поширення і розкриття правової природи інституту старост об'єктивно необхідне формування не лише правових гарантій реалізації, а й низки економічних, культурних, соціальних умов.

Сьогодні процес інституціоналізації інституту старост у системі місцевого самоврядування не повністю завершений, заходи, спрямовані на його подальший розвиток, мають, на нашу думку, вживатися з урахуванням різних факторів, зокрема думок громадян про соціальну позицію старости, ставлення населення старостинських округів до цього інституту.

Список використаної літератури:

1. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 28.07.2021).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 07.04.2021).
3. Колодій О.М. Становлення інституту старости в Україні: правовий статус та повноваження. *Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах* : матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 18 квітня 2018 р. Київ : ІПК ДСЗУ, 2018. С. 147–150.
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. 8–17.
5. 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. 48–51.
6. Воронов М.М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 50–53.
7. Дурман М.О. Новації законодавства щодо інституту старости в місцевому самоврядуванні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* : електронне наукове видання ; збірник. 2021. № 1 (13). С. 169–177.
8. Леміш К.М. Регулювання інституту старост в Україні. *Регіональна економіка та управління*. 2020. № 4 (30). С. 59–64.
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селищ : Закон України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text> (дата звернення: 30.07.2021).

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14 липня 2021 р. № 1638-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-IX#Text> (дата звернення: 25.08.2021).
11. Бойко О.П. Про ймовірну зміну статусу старост. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13113> (дата звернення: 01.08.2021).
12. Войт М.І. Староста в Україні: правовий статус та повноваження : науково-практичний посібник / за заг. ред. М.І. Баюка. Хмельницький : ПП МЕЛЬНИК А.А., 2017. С. 21–29.
13. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254k/96-вр> (дата звернення: 27.08.2021).
-

Nadezhdenko A. O., Kamardina Yu. V. Development of the institute of headmen in the system of public administration (municipal and legal aspect)

The article examines the role of the institute of headmen in the functioning of the system of local self-government in modern Ukraine; the current state and peculiarities of building a system of public administration on the ground are highlighted. It is proved that the process of effective management at the local level requires the search for new forms of formation of the optimal configuration of the organizational basis of communities and improvement of mechanisms and tools for forming a new system of communication between local authorities and community residents. It is determined that the main goal of municipal reform in Ukraine is to create legal, material, financial, organizational, informational and other conditions to ensure the capacity of local communities and provide local authorities with real opportunities to form an effective system of public administration and local administration by introducing a new self-governing structure – institute of headmen. Within the study of the legislative field of the institute of headmen in Ukraine it is proved that this new construction has repeatedly undergone significant changes, which, in turn, raises the issue of detailing the municipal legal status of headmen in modern conditions of state formation and lawmaking in Ukraine. The comparative-legal analysis of the municipal-legal status of the headman in the system of public administration is carried out; its main elements influencing the functionality of headman are singled out. A comparative analysis of the features of the legal regulation of the institution of headmen in accordance with current legislation. Emphasis is placed on changing the structural elements of the legal status of the headman, which determine the eligibility, features of the approval procedure, the mechanism for exercising the powers and guarantees of the headman in the relevant district. It is argued that the position of the headman is recognized as the most important institution of public life of the headman's district, which combines the functions of a representative of both local authorities and the population. It is proved that the legislative regulation requires a change in the legal status of the headman and the obligation to establish the boundaries of his activities in the interests of the residents of the relevant headman's district in the executive bodies of the village, town, city council.

Key words: decentralization, territorial community, local self-government, public administration, institution of headmen, municipal and legal status of headman, headman's district.