

УДК 352.07/.08:342.5](477)

DOI 10.36.030/2664-3618-2021-1-34-39

Олександра Васильєва,

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України
<http://orcid.org/0000-0003-1812-4557>*

Олена Бойко,

*кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного управління та публічної служби,
Національна академія державного управління при Президентові України
<http://orcid.org/0000-0003-3718-1039>*

РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ СТАРОСТ У КОНТЕКСТІ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

У статті наголошено на важливості розвитку інституту старост для ефективної партисипативної демократії в Україні. З'ясовано, що загальні засади функціонування інституту старост регламентує Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а питання статусу як посадової особи – Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зазначено, що інститут старост є відносно новим у системі сучасного вітчизняного місцевого самоврядування і саме тому є недостатньо дослідженим. Акцентовано увагу на зміні принципу призначення старост, згідно з яким непрямі вибори старост унормовані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також на актуальності законодавчих ініціатив щодо інституту старост, викладених у законопроекті № 4535 від 22 грудня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост». Зосереджено увагу на тому, що обов'язковість громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного в межах відповідного старостинського округу, сприятиме розвитку партисипативної демократії, прозорому процесу добору кандидатур на посади старост та певною мірою посиленню аргументів голови при представленні таких кандидатур на розгляд ради. Наголошено на актуальності подальшого дослідження шляхів реформування інституту старост, адже староста є посадовою особою місцевого самоврядування та комунікатором між жителями відповідного старостинського округу і місцевою владою, має особливий статус: представляє інтереси жителів відповідного старостинського округу, існують особливості призначення його на посаду, та на нього покладаються виконавчі функції.

Ключові слова: староста; посадова особа; децентралізація; партисипативна демократія; консультації; громадське обговорення; вибори.

Постановка проблеми. Староста як виборна посадова особа місцевого самоврядування в системі місцевого самоврядування в Україні з'явилася у 2015 р. Така посада була введена Законом України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з одночасним внесенням змін до Закону України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». Згодом Законом України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII «Про місцеві вибори» було врегульовано порядок обрання старост у селі або селищі. Зако-

ном України від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» було уточнено правовий статус старости селища, села об'єднаної територіальної громади, повноваження старости, гарантії його діяльності, підстави та порядок дострокового припинення повноважень старости, відкликання старости за народною ініціативою, проведення виборів старости. Дискусії щодо статусу старости, ефективності його представницьких функцій, способу призначення на посаду, обсяг повноважень, визначення ролі

в громаді, формування старостинських округів тощо триває. З огляду на зазначене актуальним є дослідження шляхів реформування інституту старост.

Аналіз останніх досліджень. Інститут старост є відносно новим у системі сучасного вітчизняного місцевого самоврядування і саме тому недостатньо дослідженим. Окремим аспектам статусу, повноважень, історії розвитку інституту старост присвятили свої роботи вітчизняні науковці та практики: М. Баюк, М. Войт, Т. Гаман, Ю. Ганущак, О. Гуменюк, І. Ковтун, В. Ладиченко, О. Лупандін, Ю. Максименко, І. Панова, Р. Примуш, І. Рижук, А. Ткачук, Л. Требик, С. Флентін, С. Циц та ін. Проте недостатньо дослідженими залишаються обсяг повноважень старост, принципи утворення старостинських округів, ефективність комунікацій жителі–староста–місцева влада.

Мета (цілі) дослідження: визначити стан та проблематику розвитку інституту старост у контексті партисипативної демократії в Україні та проаналізувати шляхи законодавчого врегулювання подальшого розвитку інституту старост.

Виклад основного матеріалу. Загальні засади функціонування інституту старост визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», а питання статусу як посадової особи регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Проте інститут старост не є новим для України: вперше посадові особи на чолі сільської громади (верві) старости згадуються в редакції «Руської Правди» за часів Київської Русі в XI–XII ст., а останні згадки про старост можна знайти в джерелах на території Підкарпатської Русі, що увійшла до складу Чехословацької Республіки (1918–1938 рр.). У різні часи старости мали різні повноваження та статус. Як зазначає О. Лупандін, «еволюція розвитку старост поєднала в цій ланці представника громади (у тому числі місцевих інтересів перед державною владою) та адміністративної посадової особи – представника держави на місцях. Це підтверджується тим, як у різні періоди правового розвитку України державна влада підходила до формування цих посад: шляхом обрання населенням як представника місцевого самоврядування, або призначення чи погодження державою як державного керівника нижчої адміністрації. Поєднання самоврядних та державних функцій в одній ланці стало особливістю становлення та розвитку інституту старост» (Лупандін, 2004, с. 524).

Сучасна історія розвитку інституту старост в Україні є також динамічною. До 2019 р. старости були виборними посадовими особами місцевого самоврядування. Законом України від 16 липня

2020 р. № 805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» змінено процедуру обрання: відповідно до ч. 1 ст. 54-1 цього Закону староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Слово «затверджується» подекуди сприймається як «призначається». Згідно зі ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в органах місцевого самоврядування є три види посад:

1. Виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах (голова та до 2019 року – староста).

2. Виборні посади, на які особи обираються (секретар ради) або затверджуються (керуючий справами, заступник голови) відповідною радою.

3. Посади, на які особи призначаються відповідним головою на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством (решта посадових осіб місцевого самоврядування) (Про службу в органах місцевого, 2001).

Отже, посада старости залишається виборною. Згідно з чинним законодавством староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Законодавець не передбачає інших вимог до процедури, до кандидатури на посаду старости.

Частиною 3 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, серед іншого вирішуються питання щодо затвердження «Положення про старосту». Таким чином, вимоги до кандидатури та визначення порядку затвердження старости доцільно відобразити у «Положенні про старосту», яке приймається відповідною радою.

Відповідно до ст. 38 Конституції України громадяни мають право бути обраними до органів місцевого самоврядування та користуються рівним правом доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Але варто врахувати, що ч. 1 ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує реалізацію прав громадян України на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, а також те, що ч. 2 ст. 3 цього Закону заборонено будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання

на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками.

Староста має особливий статус: він представляє інтереси жителів відповідного старостинського округу, проте існують особливості призначення його на посаду. На старосту також покладаються виконавчі функції. Староста – член виконавчого комітету сільської, селищної чи міської ради за посадою та працює в ньому на постійній основі (ч. 4 ст. 51 та ч. 2 ст. 54-1 цього Закону). Порядок організації роботи старости визначається чинним законодавством, а також може регламентуватися «Положенням про старосту», ухваленим відповідною радою. При здійсненні власних повноважень староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін (ч. 5 ст. 54-1 цього Закону).

Староста має повноваження у межах відповідного старостинського округу – частини території об'єднаної територіальної громади, утвореної згідно з Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Отже, староста є представником жителів населеного пункту (або його частини) відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте варто уточнити, що староста – представник жителів відповідного старостинського округу. Розглядаючи повноваження старост, які визначені у ч. 4 ст. 54-1 цього Закону, науковці виділяють такі функції старости: представницьку (представляє інтереси жителів відповідного села, селища тощо); бюджетну (бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету тощо); інформаційну (отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, необхідну для здійснення наданих йому повноважень тощо); контрольну (бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, а також за станом благоустрою тощо); установчу (сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення тощо); організаційну (бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського

голови на території відповідного старостинського округу тощо) (Панова, 2018, с. 103).

Наразі на розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект № 4535 від 22 грудня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост», яким пропонується низка концептуальних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме:

1. Запроваджується інститут старост, у тому числі для міст не адміністративних центрів громад: «старостинський округ – частина території територіальної громади, в межах якої розташовані один або кілька населених пунктів, крім адміністративного центру такої територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою надання відповідних послуг жителям такого округу та забезпечення представництва їх інтересів старостою» (Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост»). Це є позитивним явищем, оскільки міста – не адміністративні центри громад зможуть отримати свого представника – старосту, що сприятиме рівності прав на місцеве самоврядування та розвитку самого інституту старост.

2. З огляду на попередню пропозицію та з метою збалансування самої системи місцевого самоврядування староста виключається із системи місцевого самоврядування в Україні (зміни до ст. 5 цього Закону).

3. Законодавець пропонує також зміни до ст. 26 цього Закону, а саме: визначити, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання серед іншого «утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости відповідно до чинного законодавства».

4. Пропонується виключити статтю щодо дострокового припинення повноважень старости (ст. 79-1). Такі зміни зумовлені зміною як статусу старости, так і способу його призначення.

5. Найсуттєвіші зміни передбачаються саме у зміні статусу старости та принципів його призначення (ст. 54-1 цього Закону), а саме:

– пропонується обов'язковість громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян та інші форми консультацій з жителями) в межах відповідного старостинського округу. Саме після такого обговорення кандидатура старости пропонуватиметься відповідним сільським, селищним, міським головою на затвердження такою радою на строк її повноважень;

– положення ч. 2 зазначеної статті закріплює неможливість суміщення посади старости з ін-

шою роботою, у тому числі на громадських заходах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки, якщо інше не передбачено законом;

– пропозиція невходження старости до виконавчого комітету відповідної ради є дискусійною, оскільки це призведе до звуження повноважень старости. Законодавець аргументує це необхідністю сприяння ефективній роботі виконавчих комітетів, адже надмірна кількість старост-членів виконкому ускладнює його роботу;

– пропонується уточнити вимоги до меж старостинського округу, який буде утворюватися, як правило, у складі населеного пункту (населених пунктів), на території яких проживає не менше ніж півтори тисячі жителів. Така норма є дискреційною, отже, відповідна рада матиме можливість визначатись із кількістю старостинських округів з огляду на певну специфіку території відповідної громади;

– також, імовірно, староста отримає додаткові повноваження: право на гарантований виступ на засіданнях виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу; сприяння жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються в тому числі до відповідних органів виконавчої влади та виконання окремих завдань адміністратора центру надання адміністративних послуг, у разі утворення такого центру (за рішенням органу місцевого самоврядування);

– внесено пропозицію щодо уточнення бюджетних функцій старости: якщо нині «староста бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу», то передбачається, що староста братиме участь у підготовці пропозицій до проекту бюджету (це обумовлено зміною статусу старости);

– також проектом передбачається, що староста не рідше одного разу на рік звітуватиме про свою роботу не лише перед радою (чинна норма), а й перед жителями старостинського округу, в по-

рядку, визначеному «Положенням про старосту» (Бойко, 2020).

Зазначеним проектом також пропонується внесення змін до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», згідно з якими вважаються припиненими повноваження осіб, які виконували обов'язки старости в старостинському окрузі, визначеному сільською, селищною, міською радою відповідної реорганізованої територіальної громади.

Проте науковці наголошують на тому, що залишаються законодавчо неузгодженими з Конституцією України такі поняття, як «старости», «старостинські округи». Потребують конкретизації повноваження старости на частину об'єднаної територіальної громади, яка складається більш ніж з одного населеного пункту (Становлення інституту старости, 2017).

Висновки і перспективи подальших розвідок. Дискусія щодо розвитку інституту старост є актуальною. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування та комунікатором між жителями відповідного старостинського округу та місцевою владою. Староста має особливий статус: він представляє інтереси жителів відповідного старостинського округу, проте має особливості призначення на посаду та виконавчі функції. У контексті цього законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» від 22 грудня 2020 р. № 4535 є своєчасним та вирішує низку нагальних питань, зумовлених таким особливим статусом старости. Проте в подальшому доцільно додатково дослідити зарубіжний досвід щодо принципів впровадження аналогічних посад на базовому рівні місцевого самоврядування. Зокрема, варто вивчити такі питання: які повноваження старост мають бути закріплено законодавчо, які – на локальному рівні; який саме механізм публічних консультацій при призначенні старост є більш ефективним; які засоби комунікацій староста-громада, староста-рада, староста-голова є більш ефективними.

Список використаних джерел

Бойко О. Про ймовірну зміну статусу старост. 2020 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13113>

Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / авт. кол. : В. С. Куйбіда та ін. ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ, 2009. 618 с.

- Ладиченко В. В., Максименко Ю. П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Теорія та історія держави і права*. 2019. С. 8–17.
- Лупандін О. І. Губернські і повітові старости 1918. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. Київ : Наук. думка, 2004. Т. 2: Г–Д. С. 524.
- Становлення інституту старости: перші кроки : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Баюка. URL: http://cрк.in.ua/wpcontent/uploads/2017/12/Stanovlennya_institutu_starosti.pdf
- Пальчук В. Верховна Рада України законодавчо закріпила статус старост сіл, селищ. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 5. С. 43–53. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr5.pdf>
- Панова І. Ю. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часоп. Київ. ун-ту права*. 2018. № 2. С. 101.
- Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відом. Верхов. Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
- Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост : Проект Закону України від 22.12.2020 № 4535. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) : Проект Закону України від 01.06.2016 № 4742. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p_f3511=59269

References

- Boiko, O. (2020). Pro ymovirnu zminu statusu starost [About probable change of the status of elders]. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/13113>
- Kuibida, V. S., Pavlenko, V. P., & Yatsyuk, V. A. ta in. (2009). *Administratyvno-terytorialnyy ustriy Ukrayiny. Istoriya. Suchasnist. Perspektyvy* [Administrative and territorial structure of Ukraine. History. Modernity. Perspectives]. Kyiv : Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrayiny. 618 p. [in Ukrainian].
- Laduchenko, V. V., & Maksimenko, U. P. (2019). Starostu jak posadovi osobu sustemu organiv mistseve samovriaduvannia v Ukraini: istoruko-pravovuy aspect [Elders as officials of the system of local self-government in Ukraine: historical and legal aspect]. *Teoria ta istoria dergavu i prava*. № 2. P. 8–17 [in Ukrainian].
- Lupandin, O. I. (2004). Hubernski i povitovi starosty 1918. *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny / V. A. Smoliy ta in. (red.)* [Provincial and county elders 1918] (Т. 2: H–D). Kyiv : Naukova dumka. Vol. 2. P. 524 [in Ukrainian].
- Bayuka, M. I. Stanovlennia instututu starostu: perchi kroki : Naykovo-praktustsnuy posibnuk [Formation of the institute of old age: the first steps]. Retrieved from: http://cрк.in.ua/wpcontent/uploads/2017/12/Stanovlennya_institutu_starosti.pdf
- Palchuk, V. (2017). Verkhovna Rada Ukrainy zakonodavcho zakripyla status starost sil, selyshch [The Verkhovna Rada of Ukraine has legally established the status of village elders]. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. № 5. P. 43–53. Retrieved from: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr5.pdf>
- Panova, I. Yu. (2018). Pravovyi status starosty yak vybornoi posadovoi osoby mistsevoho samovriaduvannia [Legal status of the headman as an elected official of local self-government]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. № 2. P. 101 [in Ukrainian].
- Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
- Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 07.06.2001 № 2493-III (2001). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. Is. 33. Art. 175.
- Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo rozvytku instytutu starost : Proekt Zakonu Ukrainy vid 22.12.2020 № 4535. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734
- Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy (shchodo statusu starosty sela, selyshcha) : Proekt Zakonu Ukrainy vid 01.06.2016 № 4742. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p_f3511=59269

Oleksandra Vasylieva,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

Olena Boyko,

Candidate of Sciences in Public Administration, Doctoral Student of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF THE VILLAGE CHIEFS IN THE CONTEXT OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN UKRAINE

The general articulation of the issue and its connection with the important research and practice tasks. The article states that the development of the institute of the village chiefs is important for the effective participatory democracy in Ukraine. We should note that the general principles of functioning of the institute of the village chiefs are regulated by the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», and the issues of status as an official are regulated by the Law of Ukraine «On Service in Local Self-Government». The institute of the village chiefs is relatively new in the system of modern domestic local self-government, that is why is still not enough researched.

The purpose of this study is to analyze the development of the village chiefs institute in the context of participatory democracy in Ukraine and the ways to regulate the further development of the village chiefs institute.

The key results and the background. The emphasis is put on changing the principle of appointment of the village chiefs: indirect elections of the village chiefs are regulated in the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine». The focus on legislative initiatives on the village chiefs institute: the bill № 4535 as of 22.12.2020 «On Amendments to Some Laws of Ukraine on the Development of the Institute of the Village Chiefs» is urgent, because the positions of the village chiefs are implemented for the cities and administrative centers, and the mayor will have some additional powers: will contribute to the strengthening of the representative functions, regulates the issue of limiting part-time work in relation to the village chiefs, regulates the issue of termination of powers of acting village chiefs. The authors emphasize that the obligatory public discussion (public hearings, public meetings, other forms of public consultations) held within the relevant area subordinated to the village chiefs will be a positive change, will promote participatory democracy, a transparent process of selection of candidates for mayors and to some extent strengthen the arguments of the chairman when submitting such candidates for consideration by the council.

Conclusion and the prospects of the further research. In view of the above, the further research on ways to reform the institution of the village chiefs is relevant. The village chief is a local self-government official and a communicator between the residents of the respective chief's district and the local authorities. The village chief has a special status: (s)he represents the interests of the residents of the respective district, is appointed due to a special procedure and has some executive functions.

Keywords: mayor; official; decentralization; participatory democracy; consultations; public discussion; elections.

Матеріал надіслано 15 січня 2021 р.

Цитування:

Васильєва О., Бойко О. Розвиток інституту старост у контексті партисипативної демократії в Україні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2021. Вип. 1. С. 34–39.

Повна версія статті доступна також на сторінці:

<http://zbirnyk-nadu.academy.gov.ua>