

УДК 342.9(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2023.9>

О. О. Косиця

orcid.org/0000-0002-5781-780x

доктор юридичних наук,

професор кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності

Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЗАКОНОДАВЧІ НОВЕЛИ ЩОДО ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ

В ході тривалої реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні в цілому було визначено правовий статус старости. Водночас нові виклики, які постали перед українською державою та українським народом, обумовлюють необхідність осмислення та удосконалення законодавчого регулювання інституту старости в умовах воєнного стану.

Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-IX від 14 липня 2021 року, яким повністю пересмислено правовий статус такої посадової особи місцевого самоврядування як староста, а також роль старости в системі місцевого самоврядування України. Дворічна практика функціонування оновленого інституту старости, особливо в умовах воєнного стану, певною мірою довела ефективність моделі, запровадженої у 2021 році. Водночас в цих же умовах певні прогалини правового регулювання стали очевидними. Особливо такі проблеми загострилися в умовах впровадження в Україні правового режиму воєнного стану, що обумовили також і зміну специфічних умов функціонування місцевого самоврядування в державі.

Метою наукової статті є висвітлення та аналіз законодавчих новел щодо діяльності інституту старости в умовах воєнного стану.

Наразі, в частині четвертій статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] визначено, що старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 осіб. Під час утворення старостинських округів враховуються історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток таких старостинських округів та відповідної територіальної громади.

Станом на січень 2023 року наявними є такі емпіричні дані щодо основної проблематики утворення старостинських округів. У 9,5% територіальних громадах не було створено старостинські округи, у 20,9% територіальних громад утворено старостинські округи після затвердження старост. Також є випадки утворення старостинських округів в адміністративних центрах територіальних громад. У 6,5% старостинських округів кількість

жителів менше 500 осіб, до того ж не всі населені пункти входили до старостинських округів.

Не вирішеною залишається проблема затвердження старост. Встановлено, що у 7,1% створених старостинських округів були вакансії старост, виявлено факти суміщення посад, у 4,5% територіальних громад працювало 3,6% старост, призначених до місцевих виборів 2020 року, у 3,2% територіальних громад затверджено старост без утворення старостинських округів [2].

Старостинський округ може складатися як з одного, так і з декількох населених пунктів і кількість населення при утворенні може бути будь-якою, але не нижче мінімально встановленої. Натомість, не встановлено вимог до площі території старостинських округів або будь-яких інших критеріїв. Крім того, старостинські округи не є адміністративно-територіальними одиницями та не мають самостійної правосуб'єктності. Отже, суб'єктом прийняття рішення про утворення старостинських округів є місцева рада. Саме вона визначає їхню кількість та територіально-адміністративний склад. Після ухвалення рішення місцевою радою про створення старостинського округу територіальні громади отримують можливість якомога ефективніше забезпечити жителів такого округу певними адміністративними та іншими послугами. Водночас для цього має бути створена відповідна організаційно-адміністративна структура старостинського округу, яка дозволить наблизити конкретні послуги до кінцевого споживача [3].

Крім того, за результатами регіональних консультацій основними дискусійними питаннями, які потребують вирішення, в тому числі і на законодавчому рівні, є такі:

- імператив утворення старостинських округів;
- конфігурація старостинських округів;
- критерії утворення старостинських округів;
- повсюдність місцевого самоврядування при утворенні старостинських округів;
- суб'єкт утворення (зміни) старостинських округів в умовах воєнного стану;
- спосіб номінації на посади старост;
- строк повноважень старост;
- запобіжник штучних перепон затвердження старост;
- громадське обговорення кандидатур на посади старост;
- обсяг повноважень старост;

– призначення, звільнення старост в умовах воєнного стану;

– кваліфікаційні вимоги до старост.

Аналіз запропонованих моделей старостинських округів (Модель 1. Старостинський округ – «Старостат»; Модель 2. Старостинський округ – «Офіс старости»; Модель 3. Старостинський округ – «Офіс послуг»; Модель 4. Старостинський округ – «Комбінований офіс старости») свідчить, що організаційно-управлінська структура старостинських округів, які можуть бути утворені, є різною та має суттєві відмінності.

Основним питанням у визначенні конкретного підходу для формування певної структури старостинського округу полягає у дотриманні балансу під час розподілу фінансових та трудових ресурсів у відповідності з потребами та очікуваннями певної громади.

Старостинський округ, обираючи певну прийнятну для нього модель, повинен детально регламентувати діяльність старости та його повноваження. Такі повноваження закріплюються в положенні про старосту, а в деяких випадках – у посадовій інструкції.

Доцільним також вважається направити законодавче регулювання на вирішення нерегульованих проблем в частині забезпечення життєдіяльності мешканців громади органами місцевого самоврядування.

Наразі вбачається відсутність системного та комплексного підходу до вирішення низки питань, що пов'язані із діяльністю інституту старости в частині його функціонального навантаження.

Так, відсутня єдина чітка позиція щодо порядку розроблення та затвердження положення про старосту, форми посадової інструкції, в яких би було передбачено повноваження, які можуть або не можуть бути покладені на старосту у відповідності до тих кваліфікаційних вимог, які висувуються до такої посади. Закон не встановлює кваліфікаційних вимог до особи, яка претендує на посаду старости. Водночас, крім повноважень, визначених нормами ст. 54-1 Закону, на старосту покладаються повноваження, передбачені іншими законодавчими актами. Кваліфікаційні вимоги до осіб, які здійснюють такі повноваження, можуть бути передбачені відповідними профільними нормативними документами. Та варто враховувати, що оскільки до посади старости жодним нормативно-правовим актом не встановлено кваліфікаційні вимоги не варто розраховувати на специфічні кваліфікаційні якості старости.

Звісно, при моделюванні організаційно-адміністративної структури старостинського округу на місцевому рівні частина проблем може бути вирішена. Якщо староста є рушійною силою місцевого розвитку, а громада є ресурсом для соціального розвитку необхідно проаналізувати системно усі чинники, які будуть впливати та потребувати ресурсів. Такі чинники (кількість жителів, їх демографічна та соціальна складові) слід враховувати під час прийняття рішення щодо формування старостинських округів, затвердження кандидатур старост, покладання на них певних повноважень.

Вибір та провадження певної організаційної моделі старостинського округу спрямовано на суттєве поліпшення взаємодії жителів територіальної громади з її місцевою радою та виконавчими органами цієї ради. Оптимальна модель створить умови для полегшення та прискорення усіх процесів щодо надання послуг та задоволення потреб громадян.

У липні 2023 року групою депутатів було внесено проект закону щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану (реєстр. № 9518 від 24.07.2023) [4], метою якого є удосконалення правових умов функціонування інституту старости в умовах повномасштабної збройної агресії проти України, тимчасової окупації частини території України, дії правового режиму воєнного стану, а також вирішення законодавчих недоліків, які існують в чинному законодавстві про місцеве самоврядування.

Новелами проекту передбачено: встановлення додаткового критерію для утворення старостинських округів, де поряд з кількістю населення пропонується враховувати також щільність населення на відповідній території (у такому випадку нижня межа кількості жителів старостинського округу зменшується із 500 до 200 осіб); впровадження принципу повсюдності старостинських округів у межах територіальних громад (окрім адміністративного центру територіальної громади); забезпечення безперервності діяльності старости до обрання на його посаду у визначеному законом порядку нового старости новообраною місцевою радою; впровадження механізму одноосібного призначення старости сільським, селищним, міським головою у разі недієздатності сільської, селищної, міської ради; запровадження інструменту дистанційного проведення громадських обговорень, метою яких є погодження кандидатури старости місцевою радою, а також діджиталізованої процедури звітування старости перед громадою та місцевою радою («режим відеоконференції»); розширення повноважень старости, зокрема щодо участі у засіданнях органів самоорганізації населення; спрощену процедуру звільнення старости з посади за його заявою рішенням начальника обласної військової адміністрації у разі окупації (оточення) відповідного старостинського округу; повноваження для сільського, селищного, міського голови призначити виконуючим обов'язки старости у випадку мобілізації старости.

Слушною вбачається пропозиція, що після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, старости продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження у порядку, визначеному цим Законом, нових старост.

Однією з новел, яка потребує уваги, є запропоновані умови призначення старости одноосібно сільським, селищним, міським головою. Так, сільський, селищний, міський голова може призначити на посаду старосту одноосібно у разі: 1) не підтримки сільською, селищною, міською радою більше як трьох кандидатур старости поспіль, попередньо підтриманих на відповідних громадських обговореннях та поданих на

затвердження за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови; 2) дострокового припинення повноважень відповідної сільської, селищної, міської ради; 3) якщо сесії сільської, селищної, міської ради не проводяться без поважних причин понад шість місяців. Строк перебування на посаді такого старости не може перевищувати шість місяців, якщо його кандидатура не буде в подальшому затверджена рішенням сільської, селищної, міської ради, за попереднім погодженням на громадських обговореннях. У випадку дострокового припинення повноважень сільської, відповідної селищної, міської ради староста призначається на строк повноважень відповідного сільського, селищного, міського голови.

Доречною видається пропозиція про утворення старостинських округів у складі одного або декількох населених пунктів. У територіальних громадах, показник густоти населення в яких є нижчим за показник середньої густоти населення в Україні, перелік яких визначений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, старостинські округи, як виняток, можуть утворюватися у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 200 жителів. У рішенні сільської, селищної, міської ради про утворення старостинських округів визначається перелік усіх населених пунктів відповідної територіальної громади (крім адміністративного центру такої територіальної громади) та назви старостинських округів, до яких вони входять [4].

Висновки. Аналіз емпіричних даних, результатів обговорення з громадськістю, проблематики діяльності старости та утворення старостинських округів в сучасних умовах свідчить про необхідність гнучкого законодавчого підходу до удосконалення цього інституту та постійного переосмислення правового статусу старости. Умови воєнного стану обумовили новий погляд на можливості врегулювання суспільних відносин у сфері обрання старости, визначення та закріплення його повноважень, утворення старостинських округів.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

2. Презентація проекту закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану» / Офіційний сайт Всеукраїнської

Асоціації об'єднаних територіальних громад. URL: <https://hromady.org/presentation-proektu-zakonu/>

3. Моделі старостинських округів: налаштування діяльності старост через аналіз потреб громади. Організація з безпеки та співробітництва в Європі. 2022. 49 с. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/523805>

4. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану: Проект Закону реєстр. № 9518 від 24.07.2023. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42337>

Анотація

Косиця О. О. Законодавчі новели щодо інституту старости в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто законодавчі новели щодо функціонування старости в Україні в умовах воєнного стану. Метою наукової статті є висвітлення та аналіз законодавчих новел щодо діяльності інституту старости в умовах воєнного стану. Проаналізовано результати правозастосування Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-IX від 14 липня 2021 року та визначено позитивний ефект таких змін на досліджуваній правовій інститут. Наведено емпіричні дані щодо основної проблематики утворення старостинських округів станом на січень 2023 року. Визначено основні дискусійні та проблемні питання, які потребують вирішення, в тому числі і на законодавчому рівні, зокрема: імператив утворення старостинських округів; конфігурація старостинських округів; критерії утворення старостинських округів; повсюдність місцевого самоврядування при утворенні старостинських округів; суб'єкт утворення (зміни) старостинських округів в умовах воєнного стану; спосіб номінації на посади старост; строк повноважень старост; запобіжник штучних перепон затвердження старост; громадське обговорення кандидатур на посади старост; обсяг повноважень старост; призначення, звільнення старост в умовах воєнного стану; кваліфікаційні вимоги до старост. Розглянуто проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану (реєстр. № 9518 від 24.07.2023), метою якого є удосконалення правових умов функціонування інституту старости в умовах повномасштабної збройної агресії проти України, тимчасової окупації частини території України, дії правового режиму воєнного стану, а також вирішення законодавчих недоліків, які існують в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, староста, старостинський округ, правовий статус старости, повноваження старости.

Summary

Kosytsia O. O. Legislative novelties regarding the institution of eldership in Ukraine. – Article.

The article examines legislative novelties regarding the functioning of the Elder in Ukraine under martial law. The purpose of the scientific article is to highlight and analyze the legislative novelties regarding the activities of the Institute of Elders in the conditions of martial law. The results of law enforcement of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative

Acts of Ukraine on the Development of the Institute of Elders” No. 1638-IX dated July 14, 2021 were analyzed. Also the positive effect of such changes on the legal institution under study was determined. Empirical data on the main issues of the formation of the Elders’ districts as of January 2023 are given. The main debatable and problematic issues that need to be resolved, including at the legislative level, have been determined, in particular: the imperative to form Elders’ districts; configuration of Elders’ districts; criteria for the formation of Elders’ districts; the ubiquity of local self-government in the formation of Elders’ districts; the subject of the formation (change) of Elders’ districts in the conditions of martial law; method of nomination for the positions of Elders; term of office of Elders; fuse of artificial barriers for approving Elders; public discussion of candidacies for the positions of Elders; scope of authority of Elders; appointment,

dismissal of Elders in the conditions of martial law; qualification requirements for Elders. The draft law «On amendments to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»» regarding the improvement of the legal regulation of the Institute of Elders and its activities in conditions of martial law (reg. No. 9518 dated 07/24/2023) was considered. The purpose of this draft law is to improve the legal conditions for the functioning of the Institute of Elders in the conditions of full-scale armed aggression against Ukraine, the temporary occupation of part of the territory of Ukraine, the operation of the legal regime of martial law, as well as the resolution of legislative deficiencies that exist in the current legislation of Ukraine on local self-government.

Key words: local self-government bodies, the Elder, Elders’ district, the legal status of the Elder, the powers of the Elder.