

УДК 342.4

*С. С. Линдюк**аспірант кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»***СТАРОСТА ЯК ПРЕДСТАВНИК ГРОМАДИ У ВІДНОСИНАХ ІЗ МІСЦЕВОЮ РАДОЮ**

Останніми роками переважна більшість сфер суспільного життя у нашій державі піддалися реформуванню. Суттєвого реформування зазнала система місцевого самоврядування, зокрема основи побудови та діяльності представницького органу місцевого самоврядування – ради.

Рушійною силою реформи органів місцевого самоврядування стала можливість добровільного об'єднання сільських, селищних, міських громад в одну територіальну одиницю з існуванням одного представницького органу місцевого самоврядування на території об'єднаної громади.

Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад закріплено у ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [1], який став законодавчою основою для цього процесу.

Відповідно до урядового веб-сайту, що висвітлює процес децентралізації влади на місцевому рівні, станом на початок цієї реформи в Україні існувало 11 520 територіальних громад, із них: 458 міських, 783 селищних і 10 279 сільських. Після завершення об'єднаної процесу очікується створення приблизно 1 500 об'єднаних громад [2]. Вже на сьогоднішній день понад 800 місцевих громад об'єдналися та, як наслідок, утворили 159 об'єднаних громад, що свідчить про дієвість проведення реформи вже на її початку. Вказані процеси об'єднання тривають і надалі.

Створення нових адміністративно-територіальних одиниць зумовлює необхідність зміни підходів до формування представницьких інституцій в органах місцевого самоврядування. Відтепер жителі територіальних громад, які об'єдналися, обиратимуть спільний представницький орган (раду), повноваження якого поширюватиметься на всю територію об'єднаних населених пунктів.

Поруч із позитивними наслідками таких об'єднань територіальних громад у вигляді збільшення економічної самостійності, постала загроза можливої відсутності у населеному пункті, який увійшов до об'єднаної громади (за винятком її адміністративного центру), суб'єкта, наділеного представницьким мандатом, тобто «прямого представника» владних повноважень.

Вдалим вирішенням даного питання стало введення законодавцем у систему місцевого самоврядування інституту старости, який хоча і є новим та прогресивним для національного законодавства.

Метою статті є дослідження нового суб'єкта місцевого самоврядування – старости з подальшим напрацюванням рекомендацій щодо покращення його правового статусу.

У зв'язку з тим, що це є новий інститут у системі вітчизняного місцевого самоврядування, він лише починає аналізуватися правовою доктриною. Одними із дослідників виступають І. Дробуш, Є. Бородин, Т. Тарасенко, Т. Крушельницька, О. Матвеева.

Відповідно до змісту концепції реформи, основним завданням «інституту старости» є заповнення вакууму влади, який неодмінно утворюється після приєднання населених пунктів до центру об'єднаної територіальної громади, адже сільські, селищні ради та посада голови села, селища в цих населених пунктах будуть ліквідовані.

Відповідно до змісту первісної редакції ст. 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачалось, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування та обирається на строк повноважень місцевої ради у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» за винятком її адміністративного центру.

Втім, досвід становлення інституту старост вже у перший рік виявив ряд прогалин та колізій у чинному законодавстві України, що негативно впливає на поширення процесу децентралізації, формування спроможних територіальних громад.

З огляду на вказане, у наукових колах виникають вмотивовані дискусії щодо фактичної ролі новоствореного суб'єкта у системі органів місцевого самоврядування, визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності, його підзвітності та підконтрольності, які не в останню чергу зумовлені тим, що «старости» не передбачені у системі територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема тих, що обираються безпосередньо населенням, яка визначена на конституційному рівні і знаходиться у нерозривному зв'язку із встановленою у ч. 1 ст. 133 Конституції України цілісною системою адміністративно-територіальних одиниць (до якої належать АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села).

Не вирішуючи питання щодо надання старості конституційного статусу, законодавець Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 09.02.2017 р., вніс зміни до галузевого законодавства, які покликані забезпечити уніфіковане регулювання його загального статусу.

У новій редакції ст. 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] передбачено, що староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, який обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Оскільки поняття старости нерозривно пов'язане зі старостинським округом, який і визначає межі його просторової діяльності, закріплення цього поняття на законодавчому рівні є цілком логічним та доцільним.

Відтепер, згідно абз. 24 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» маємо нормативно-правове поняття старостинського округу, який визначено як частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону 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.

Доцільність існування цього інституту саме у такому форматі зумовить дискусії як серед його критиків, так і прихильників, серед громадськості та у наукових колах.

Поява нового суб'єкта владних повноважень в адміністративно-територіальних одиницях має невідворотнім наслідком створення складної багаторівневої системи місцевого самоврядування. Вже на сьогодні на території об'єднаних територіальних громад передбачається функціонування місцевої ради, старост та органів самоорганізації населення, функції та сфера впливу яких у багатьох випадках дублюються.

На сьогодні до обсягу повноважень старости, визначеного ст. 54-1 Законом України «Про місцеве самоврядування», входить здійснення організаційних, представницьких, контролюючих, адміністративних та інших функцій. Однак з огляду на те, що дані повноваження є дублюванням функцій інших інституцій на цій же адміністративно-територіальній одиниці, питання щодо розмежування між ними сфер впливу та відповідальності є актуальним.

Зокрема, як зазначено вище, староста наділений представницькими повноваженнями, які, крім іншого, полягають у представленні інтересів жителів відповідного села, селища (старостинського округу) в органах місцевого самоврядування. Вказане зумовлено низьким рівнем представленості в межах об'єднаної територіальної громади інтересів жителів з малонаселених територіальних утворень у порівнянні з багатонаселеними, адже від кожного населеного пункту обирається різна кількість депутатів до об'єднаної ради. При цьому депутат, який обирається до місцевої ради будь-якого рівня, по відношенню до виборців свого округу має аналогічні функції.

При цьому обґрунтування доцільності введення інституту старости саме з метою нівелювання різниці у рівні представленості населених пунктів, що зумовлена чисельністю їх населення, а також недопущення зловживань більших населених пунктів по відношенню до менших, слід оцінювати критично, адже при мажоритарній виборчій системі формування Верховної Ради України у адміністративно-територіальних одиницях з більшою чисельністю населення, кількість територіальних виборчих округів є також більшою порівняно з менш населеними територіями.

Слід враховувати, що на сьогодні у значній кількості сіл та селищ існують проблеми у наданні адміністративних послуг. Це зумовлено тим, що значну частину їх населення складають люди старшого та похилого віку, які не лише не мають доступу до електронних систем, а й не вміють ними користуватися.

Вважаємо, що з урахуванням необхідності надання рівних можливостей жителям навіть найменших територіальних громад в отриманні адміністративних послуг, відповідні повноваження доцільно закріпити за старостами, що, безумовно, сприятиме покращенню ситуації у цій сфері.

Поруч із цим вважаємо, що самій концепції інституту старости слід приділити більш детальну увагу.

Вартою уваги є думка науковця у сфері конституційного, виборчого та муніципального права України І. Дробуш [4], яка пропонує утворювати ради старост за схожою схемою, яка діє у провінції Онтаріо (Канада). – це пропозиція Ю. Ганущак.

Погоджуємось з думкою Головного юридичного управління Верховної Ради України про те, що оскільки староста, так само як і сільський, селищний, міський голова, поєднує одночасно представницький мандат з посадою у виконавчих органах місцевого самоврядування, отриманою ним внаслідок прямих виборів, це потенційно може спричиняти конфлікт між зазначеними посадовими особами місцевого самоврядування, а також між старостами і відповідними радами [5]. Свідченням цього є та обставина, що на відміну від ін-

ших виконавчих органів місцевих рад, які є підконтрольними і підзвітними відповідним радам (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування»), відповідно до ч. 2 ст. 54-1 цього Закону староста «при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою».

Поруч із цим, дискусійним є питання щодо можливості деяких суб'єктів місцевого самоврядування відкликання особи із посади старости, яка була на неї обрана. Так, згідно з ч. 2 ст. 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачається, що повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням сільської, селищної, міської ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

Цілком слушною є думка Головного науково-експертного управління Верховної Ради України про те, що концептуально недостатньо обґрунтованими є механізми дострокового припинення повноважень сільських, селищних старост, відмінні від способу заміщення цих посад і без з'ясування волевиявлення виборців шляхом голосування, зокрема: за рішенням сільської, селищної, міської ради (ч. 2 ст. 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування»), шляхом «відкликання з посади за народною ініціативою» у порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» з певними особливостями (п. 7 ч. 1, ч. 3 ст. 79-1 того ж Закону України «Про місцеве самоврядування») [6].

Висновок. Необхідно зазначити, що робота законодавця у сфері реформи місцевого самоврядування, яка, крім іншого, покликана забезпечити наближення виконавчих органів місцевого самоврядування до жителів населених пунктів, які не є адміністративними центрами об'єднаних територіальних громад, а також покращити надання адміністративних послуг, є доцільною та своєчасною. Разом з тим деякі її елементи потребують перегляду та вдосконалення, вказане, зокрема, стосується інституту старост.

З метою недопущення фрагментарних та нерідко хаотичних змін у цій сфері, що не вирішують проблемні питання, а навпаки створюють прогалини та колізії, подальші законодавчі ініціативи мають бути виважені, прийматися не з політичних мотивів, а комплексно з урахуванням думки наукової спільноти та спрямовані на комплексне удосконалення відповідного базового законодавчого акту. Перспективи подальших

досліджень у цьому напрямі полягають у розгляді інших аспектів цього питання, на які звернули увагу науковці [7; 8].

Література

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 5 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
2. Децентралізація влади. [Електронний ресурс] – Режим доступу – <http://decentralization.gov.ua/>
3. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Дробуш І.В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції / І.В. Дробуш // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.:Юриспруденція. – 2014. – № 10-2. – Т. 1. – С. 48-51.
5. Зауваження Головного юридичного управління Верховної Ради України від 30 листопада 2016 р. до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) від 9 лютого 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269.
6. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 1 липня 2016 р. до Проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) від 9 лютого 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269
7. Мішина Н.В. Конституційна регламентація місцевого самоврядування в Україні: сучасність та перспективи / Н.В. Мішина // Публічне право. – 2015. – № 3. – С. 67-72.
8. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122-126.

Анотація

Людюк С. С. Староста як представник громади у відносинах із місцевою радою. – Стаття.

У статті автор оцінює результати здійснення реформи місцевого самоврядування, а саме створення нового інституту – старости. Основною причиною введення цього інституту стала необхідність заповнення вакууму представників владних повноважень у населених пунктах, які увійшли до складу об'єднаної територіальної громади.

Більш глибокого аналізу потребує його правовий статус, зокрема у визначенні обсягу прав та обов'язків, його ролі в представницькому органі та органах виконавчої влади. На думку автора, однією із таких норм, яка потребує перегляду, є механізми дострокового припинення повноважень сільських, селищних старост, а саме можливість відсторонення за рішенням сільської, селищної, міської ради без з'ясування волевиявлення виборців.

Ключові слова: староста, старостинський округ, місцеве самоврядування, децентралізація, об'єднанні територіальні громади, адміністративні послуги.

Аннотация

Линдюк С. С. Староста как представитель территориальной общины в отношениях с местным советом. – Статья.

В статье автор дает оценку результатам осуществления реформы местного самоуправления, а именно вновь созданному его институту – старосте. Основной причиной введения данного института стала необходимость заполнения вакуума представителей властных полномочий в населенных пунктах, которые вошли в состав объединенной территориальной общины.

Более глубокого анализа требует правовой статус старосты, в том числе определение объема его прав и обязанностей, его роли в представительском органе и органах исполнительной власти. По мнению автора, одна из требующих пересмотра норм посвящена механизмам досрочного прекращения полномочий сельских, поселковых старост, а именно возможности отстранения их от должности по решению сельского, поселкового, городского совета без выявления воли избирателей.

Ключевые слова: староста, старостинский округ, местное самоуправление, децентрализация, объеди-

ненная территориальная община, административные услуги.

Summary

Lyndyuk S. S. Rural, Village Headman as the Territorial Community's Representative in the Local Council. – Article.

The article deals with the results of local government reform, namely the creation of a new institution – the headman. The main reason for the introduction of this institution was the need to fill the vacuum of authority representatives in the settlements, which became part of the unified local community.

A deeper analysis of the needs of its legal status, particularly in the determination of rights and the binding and its role in representative bodies and executive bodies. According to the author, one of those rules that it needs revision mechanisms dissolution of village, town elders, namely the possibility of dismissal by the decision of village and city council without finding out the will of voters.

Key words: village headman, village headman's district, local government, decentralization, association of territorial communities, administrative services.