

*Дробуш І. В.,  
кандидат юридичних наук, доцент, здобувач  
Інституту держави і права імені В. М. Корецького  
Національної академії наук України*

## СТАРОСТА ЯК НОВА ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО УЧАСТЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ

**Анотація.** У статті розкривається сутність муніципально-правового інституту старости. Аналізуючи положення проектів законодавчих актів, автор обґрунтовує положення про те, що староста має стати новою організаційною формою місцевого самоврядування та брати безпосередню участь у реалізації соціальної функції місцевого самоврядування за умови наділення його відповідними повноваженнями.

**Ключові слова:** староста, місцеве самоврядування, територіальна громада, об'єднання територіальних громад, соціальна функція.

**Постановка проблеми.** В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові й фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість і надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась неспроможною до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування.

Наявна в Україні система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреби суспільства. Функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення й підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню якісних і доступних адміністративних і соціальних послуг шляхом сталого розвитку громади.

Головною метою децентралізації управління є посилення мотивації локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей. Для України це складне завдання, особливо в сільській місцевості, де населення розосереджене по невеликих і малих селах, його демографічна структура деформована, людський капітал знецінюється, а джерела економічного розвитку обмежуються. Тому надзвичайно важливо під час адміністративно-територіальної реформи й передачі певних повноважень і функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування максимально зберегти й закріпити права сільських громад щодо вирішення питань місцевого значення та зміцнити інституційні засади реалізації цих прав.

Досить часто пропозиції щодо реформування місцевого самоврядування, усупереч проголошеному гаслу децентралізації влади, насправді створюють передумови для її подальшої централізації на рівні нових адміністративно-територіальних утво-

рень базового рівня. Цілком зрозумілим є прагнення їх авторів посилити законодавче забезпечення процесу укрупнення цих утворень у сільській місцевості. Але для цього не обов'язково руйнувати усталені основи місцевого самоврядування й позбавляти жителів більшості сіл права самостійно вирішувати питання місцевого значення. [1] Навпаки, важливо закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, – місцевих громад шляхом: 1) закріплення за місцевими громадами господарської території як соціально-економічної бази їхнього розвитку, яка має включати не лише площу сільського поселення (поселень), а й прилеглі сільськогосподарські та інші угіддя – ліси, водойми тощо, з їхніми надрами, які обслуговуються (мали б обслуговуватися) місцевими жителями; 2) забезпечення місцевим громадам права володіння й розпорядження об'єктами та майном комунальної власності, розташованими в їхніх поселеннях і призначеними для обслуговування членів цих громад; 3) надання можливостей членам місцевих громад вибирати форму надання суспільних послуг у найприйнятніший для них спосіб із використанням частини бюджетних коштів, що виділяються для задоволення потреб усієї територіальної громади. І найголовніше, 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, а також посади місцевого уповноваженого з прав людини (муніципального омбудсмена).

На сучасному етапі розвитку нашої держави триває пошук механізмів формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів, з одного боку, держави та територіальних громад, з іншого – усіх складових об'єднаної територіальної громади. При цьому важливим є не лише вдосконалення функціонування основних складових системи місцевого самоврядування, а й пошук нових організаційних форм, що є тенденцією до розширення самої системи місцевого самоврядування.

В Україні, як відомо, законодавчо не передбачено функціонування в системі місцевого самоврядування старост, натомість містяться лише пропозиції на рівні концепцій і відповідних законопроектів.

Проте окремі питання щодо можливостей створення такого інституту розглядаються в наукових працях О. Бабінової, О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, О. Лазора, А. Ткачука та інших фахівців у галузі юриспруденції, політології, науки державного управління тощо.

Тому метою статті є висвітлення сутності нових організаційних форм місцевого самоврядування, пошук найбільш оптимальної законодавчої регламентації інституту старости, розробка дієвого механізму його участі в реалізації соціальної функції місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні [2] передбачає можливість жителів, об'єднаних постійним місцем проживання у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, ініціювати створення та обрання органів самоорганізації населення або започаткування посади старости й обрання його, які входять до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею.

Натомість Кабінет міністрів України пропонує Верховній Раді України запровадити посаду сільського старости, якого призначатиме виконавчий орган об'єднаної територіальної громади [3]. Про це йдеться в законопроекті «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 4070а, який пропонує доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 14-1, згідно з якою «у селах та селищах, що входять до складу утвореної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, виконавчим органом сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади на строк її повноважень призначається сільський староста, який є представником виконавчих органів сільської, селищної ради у даному селі чи селищі». «Староста виконує свої функції за контрактом (угодою), укладеним між ним та виконавчим комітетом сільської, селищної ради», – йдеться в законопроекті.

Контрактом визначаються обсяг функцій старости, розмір оплати його послуг, інші умови за згодою сторін. Типова форма контракту й рекомендовані розміри оплати послуг старости встановлюються Кабінетом міністрів України.

«Староста має право брати участь у засіданнях виконавчого комітету ради при розгляді питань, що стосуються територіальної громади, яку він представляє, з правом дорадчого голосу», – зазначається в проекті закону.

Однак щодо запровадження посади сільського старости, якого теж можна зарахувати до організаційно-правового механізму реалізації соціальної функції місцевого самоврядування, точаться гострі дискусії. Правовий статус старости поселення не до кінця зрозумілий і виписаний.

Так, у проекті Закону «Про місцеве самоврядування», оприлюдненого Мінрегіонбудом, передбачається виборність старост. При цьому вони не є посадовими особами місцевого самоврядування, а працюють за контрактом.

Попри те що інтереси жителів населених пунктів має представляти виборний і водночас найманий працівник, що саме по собі не узгоджується з наявністю владних повноважень, на нього цим же проектом закону покладається чимало обов'язків: представляти інтереси мешканців поселення у виконавчих органах ради громади; за дорученням мешканців забезпечувати підготовку документів для органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з питань соціального захисту й соціальної допомоги; брати участь у підготовці проекту бюджету громади в частині фінансування програмами, що здійснюється на території його юрисдикції; виконувати моніторинг за виконанням функцій посадовими особами громади та бюджетних установ громади, територіальних підрозділів і посадових осіб органів виконавчої влади, розташованих на території відповідного поселення; готувати відповідні подання до виконавчого комітету ради громади; здійснювати моніторинг за

станом довкілля, станом об'єктів інфраструктури, громадським правопорядком; припиняти правопорушення; залагоджувати побутові спори й виконувати інші функції, визначені статутом громади чи рішенням ради.

До цього слід додати також, що обов'язки старости мають бути прописані й у самому контракті, але їх вичерпного переліку не існує. Таке коло повноважень не відповідає ні правовому статусу старости, ні наявним важелям впливу як посадової особи.

Водночас існує твердження про те, що запровадження інституту старост негативно впливатиме на раціональність структури виконавчих органів громади, обтяжуючи її зайвими дорадчими органами. Так, наприклад, рада старост дублюватиме громадську раду та інші органи громади. З огляду на це пропонуються такі варіанти:

1. Відмовитися від інституту старости як такого, що нездатний у такому вигляді задовольняти потреби жителів громади в адміністративних послугах. Натомість слід моделювати громади з урахуванням максимального залишення місцевих рад там, де це доцільно й органи місцевого самоврядування можуть ефективно діяти. Отже, уже сама модель адміністративно-територіальної одиниці базового рівня має враховувати доступність до адміністративних послуг громади через транспортну інфраструктуру й раціональне просторове розташування громади, запровадження сучасних засобів комунікацій із владою, у тому числі й через Інтернет-мережу. У такому разі потреба в старостах просто не виникатиме.

2. Урегулювати статус старости як посадової особи із суворо визначеною компетенцією, яка передбачає повноваження з надання мінімально допустимого з погляду стандартів якості переліку адміністративних послуг. У разі збереження на рівні громад мажоритарної системи виборів із забезпеченням представництва в раді громади всіх поселень окремі функції старост (насамперед представницькі) можуть виконувати депутати, обрані від цих поселень. Якщо ж громада об'єднує невелику кількість населених пунктів, інститут старост можна замінити практикою «кураторства» над поселеннями посадових осіб виконкому тощо.

3. Створення в окремих частинах громади органів самоорганізації населення, яким, відповідно до закону, делегуватиметься частина повноважень органів місцевого самоврядування громади, а функціональні обов'язки старости можуть бути покладені й на керівника органу самоорганізації населення, що й зніме напруження мешканців відповідної території, яких лякає сама назва інституту старости [4].

Оскільки в Україні й так украй напружена ситуація та щоб ще більше її дестабілізувати, навмисно серед самої територіальної громади проводяться паралелі щодо існування посади старости в сучасний період і період нацистської окупації. Тому це питання потребує й просвітницької роботи серед населення.

Заслугують на увагу й пропозиції Центру досліджень регіональної політики до проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], а саме: розширити перелік посадових осіб місцевого самоврядування за рахунок старост та інших посадових осіб, які обираються чи призначаються на свою посаду в органах місцевого самоврядування відповідно до закону. Старости обираються в територіальних одиницях, визначених, відповідно до законодавства про адміністративно-територіальний устрій, як територіальні одиниці, обираються їх мешканцями на строк повноважень ради громади в порядку, передбаченому виборчим законодавством.

Оскільки староста є посадовою особою, обраною відповідно територіальною громадою, то він не може здійснювати

свої функції за контрактом, укладеним між ним і виконавчим комітетом ради громади. Крім того, дискусійною є норма законопроекту про те, що саме контрактом на основі закону та статуту громади визначається обсяг функцій старости, розмір оплати його послуг, територія юрисдикції, інші умови за згодою сторін. Розмір оплати послуг старости визначається як відшкодування за витрачений ним час для виконання повноважень старости залежно від обсягу повноважень, кількості мешканців поселення й розміру території юрисдикції. Типові нормативи оплати послуг старости встановлюються Кабінетом Міністрів України.

У цьому випадку поділяємо критичні зауваження В. Борденюка про те, що цитовані приписи містять ознаки невідповідності ч. 2 ст. 19, ч. 3 ст. 140, ч. 1 ст. 144, ст. 146 Конституції України, згідно з якими органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти виключно в межах повноважень, установлених Конституцією й законами України. При цьому дослідник переконаний у тому, що пропозиція включити до системи місцевого самоврядування сільського старосту не узгоджується із законами про побудову цілісних соціальних систем. Це пояснюється тим, що, згідно із законопроектом, така уповноважена особа фактично є посадовою особою виконавчого органу сільської, селищної ради, у зв'язку з чим входить до системи місцевого самоврядування разом із відповідним виконавчим органом як його посадова особа, а тому потреби виділяти сільського старосту як окремий елемент у системі місцевого самоврядування немає [6]. Убачаємо за необхідне для належного представлення інтересів мешканців відповідних громад, які утворюють об'єднану громаду, фактичної реалізації соціальних прав і законних інтересів розглядати інститут старости як окрему складову системи місцевого самоврядування й унести відповідні зміни не лише до базового закону, а й до самої Конституції України.

Цікавими є пропозиції Ю. Ганущака, який вважає, що більшість повноважень, визначених за територіальною одиницею – сільським поселенням, необхідно закріпити за єдиною особою – старостою села. У поселеннях міського типу подібні функції варто доручати головам квартальних комітетів. Староста має обиратись усім населенням територіальної одиниці. На першому етапі впровадження реформи доцільно старосту призначати з колишніх сільських голів. Це було зроблено в Грузії під час проведення там адміністративно-територіальної реформи.

За своїм статусом староста повинен мати певний вплив на рішення органів громади. Є три варіанти реалізації такої вимоги:

1. Староста є депутатом ради громади. При цьому половина ради формується зі старост, друга – пропорційно до кількості населення. Недоліком вказаної схеми є те, що в деяких громадах може бути дуже багато поселень і рада буде надто громіздкою. Крім цього, старости отримують відшкодування з бюджету громади, тому певною мірою залежні від її виконавчих органів, зокрема голови. Суміщення їх функцій із представницьким мандатом є конфліктом інтересів, що суперечить теорії організації публічної влади.

2. Староста є членом виконавчого органу громади. Недоліком є те, що виконавчий комітет здебільшого формується як функціональний орган і складається з представників різних галузей. Інший недолік, аналогічний попередньому варіанту, – громіздкість виконкому при наявності багатьох поселень.

3. Старости поселень формують окремий орган громади – рада старост. Недоліком є те, що старости представляють різну кількість населення, що може викликати тертя та внутрішнє напруження. До того ж з'являється спокуса штучно дробити поселення для отримання представництва. Пом'якшення цього фактора може бути встановлення мінімальної кількості

населення в поселенні для обрання там старости. Менші поселення (можна називати їх хуторами, хоча це не повинно регламентуватись) представлені старостами сусідніх більших поселень. Старости представляють фактично не тільки населення поселень, а й територію. Складнощі полягають у новизні та незвичності такої форми організації. Тому повноваження цієї інституції повинні бути ретельно виписані. Цей варіант розглядається як основний.

Рада старост є допоміжним, дорадчим органом при голові ради. Однак необхідно визначити певний перелік питань, обов'язкових до розгляду радою старост перед винесенням їх на сесію ради громади. Це мають бути питання, що безпосередньо стосуються території, поселень, передусім тих, що не є центральними, питання управління землею, бюджет і питання проектів соціально-економічного розвитку.

Хоча рішення ради старост мають рекомендаційний характер, вони суттєво впливатимуть на позицію депутатів та голови громади. Очевидно, якщо рішення ради старост і ради громади істотно відрізнятимуться, це буде важливим сигналом для голови громади для накладення вето на рішення ради громади.

Оскільки міські й сільські громади відрізняються, вплив старост теж має бути різним. Можливо, слід застосовувати різні схеми організації роботи та статусу старост у громаді. Так, низка поселень, що злились із містом, а за своїм типом забудови є, фактично, селами, можуть претендувати на представництво в раді старост. Такі можливості потрібно передбачати в статуті громади. Законом слід зафіксувати лише умови, за яких обрання старост є обов'язковим. У Висновку до проекту Закону України «Про об'єднання територіальних громад», підготовленим Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи [7], зроблено наголос на тому, якщо навіть мале місто буде задіяне в процесі об'єднання з великим містом, то необхідно передбачити представлення інтересів мешканців малого міста через старосту або (меншу) раду з дорадчими функціями.

Для уникнення штучного дроблення територіальних одиниць необхідно виробити критерії, відповідно до яких на території адміністративно-територіальних одиниць обирається староста. Це може бути як обмеження в кількості населення, так і близькість до інших поселень. Логічно було б, якщо близько (до 2 км) розташовані хутори мали б одного старосту. Щодо встановлення найменшої кількості жителів поселення, де обирається староста, доцільно встановити обмеження в 50 мешканців. Однак якщо поселення далеко розташовані одне від одного (наприклад, понад 5 км), то кількість жителів слід зменшити аж до 5 осіб (ця норма застосовується в провінції Онтаріо Канади для створення муніципалітету), оскільки йдеться про забезпечення керованості території [8, с. 59, 60].

Вважаємо такі розрахунки надто дискусійними, оскільки старости здійснюють свої повноваження на оплатній основі, а це ще один тягар на місцевий бюджет. Тому, виходячи з реалій сьогодення, не можна забезпечити існування інституту старост у таких масштабах, а саме: за підрахунками автора, близько 24 тисяч.

**Висновки.** Муніципально-правовий інститут старости має на меті представлення інтересів мешканців відповідних територій, які утворили об'єднану територіальну громаду й віддалені територіально від самого представницького органу місцевого самоврядування. Саме староста зможе на належному рівні представляти їх інтереси у відповідній раді, доносити до голови виконавчого комітету, депутатського корпусу інформацію про нагальні соціальні потреби, а також контролювати виконання прийнятих рішень в інтересах громади й доводити їх до відома жителів. Отже, староста не лише представлятиме інтереси мешканців поселення у виконавчих органах ради громади, а й стане

посередником із надання мешканцям територіальної одиниці адміністративних послуг виконавчими органами ради громади, сприятиме активізації діяльності, спрямованої на реалізацію соціальної функції, за умови наділення його певними повноваженнями. При цьому вважаємо за необхідне розширити перелік його повноважень і закріпити на законодавчому рівні таке.

За дорученням мешканців староста забезпечує підготовку документів для органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з питань соціального захисту й соціальної допомоги.

Бере участь у підготовці проекту бюджету громади в частині фінансування програмами, що здійснюється на території його юрисдикції; виконує моніторинг за виконанням функцій посадовими особами громади та бюджетних установ громади, територіальних підрозділів і посадових осіб органів виконавчої влади, розташованих на території відповідного поселення, готує відповідні подання до виконавчого комітету ради громади.

Україн необхідно законодавчо закріпити повноваження щодо здійснення моніторингу за дотриманням прав і законних інтересів жителів територіальної одиниці у сфері охорони навколишнього природного середовища, правопорядку, соціального захисту, у сфері житлово-комунального господарства, реалізації права на працю, права на медичну допомогу і в інших сферах. У разі виявлення порушення не лише повідомляє відповідні органи державної влади та виконавчий комітет ради громади, а й тримає на контролі їх усунення і ставить до відома зацікавлену особу щодо результату розгляду цього питання.

Крім того, враховуючи природу місцевого самоврядування, питань місцевого значення, зазначений перелік повноважень не може бути вичерпним. Статутом громади та рішеннями ради громади на старосту можуть покладатися додаткові повноваження в межах компетенції ради громади та її виконавчих органів.

З метою уникнення зрівнялівки в оплаті їх праці, необхідно передбачити отримання старостами доплат залежно від обсягу визначених радою громади чи статутом громади повноважень, кількості мешканців поселення й розміру території юрисдикції.

#### *Література:*

1. Попова О. Місцеве самоврядування: вивихи реформ / О. Попова, О. Бородіна, І. Прокопа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/ariculture/miscve-samovryaduvannya-vivih-reform>.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/samovryaduvannya>.

3. Кабмін пропонує Раді запровадити посаду сільського старости [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/news/politics/kabmin>.
4. Концепція реформування громад базового рівня. Модель для Сумщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crps.sumynews.com>.
5. Пропозиції Центру досліджень регіональної політики до проекту Закону України «Про місцеве самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crps.sumynews.com/policy-development>.
6. Висновок на проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 13.06.2014 р. № 4070а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [w1.c1.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua).
7. Висновок Ради Європи до проекту Закону України «Про об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/>.
8. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2013. – 160 с.

#### **Дробуш И. В. Староста как новая организационная форма местного самоуправления и его участие в реализации социальной функции**

**Аннотация.** В статье раскрывается сущность муниципально-правового института старосты. Анализируя положение проектов законодательных актов, автор обосновывает положение о том, что староста должен стать новой организационной формой местного самоуправления и принимать непосредственное участие в реализации социальной функции местного самоуправления при условии предоставления ему соответствующих полномочий.

**Ключевые слова:** староста, местное самоуправление, территориальная община, объединение территориальных общин, социальная функция, полномочия.

#### **Drobush I. Parish as a new organizational form of local government and its participation in the implementation of social function**

**Summary.** The article reveals the essence municipal-legal institution elders. Analyzing the provisions of the legislation by justifying the position that the mayor has become a new organizational form of local government and will directly contribute to the implementation of social functions of local government provided giving it adequate powers.

**Key words:** parish, local government, local community association of communities, social function, powers.