

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри
Тамара ЛОЗИНСЬКА
07 грудня 2021 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: **«Розвиток інституту старости в системі місцевого
самоврядування»**

виконала здобувач вищої освіти заочної форми навчання

Стороженко Ірина Юріївна

Керівник кваліфікаційної роботи

Олександр ДОРОФЄЄВ

Полтава – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ	9
1.1. Загальнотеоретичні підходи та історичні умови становлення інституту старости в системі місцевого самоврядування	9
1.2. Поняття інституту старости в системі муніципального права України	16
Висновки по розділу 1	22
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ПРАКТИКИ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ	24
2.1. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування	24
2.2. Особливості надання адміністративних послуг в межах свого старостинського округу	31
Висновки по розділу 2	38
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	40
3.1. Шляхи підвищення ефективності виконання функцій старости в системі місцевого самоврядування	40
3.2. Перспективи вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост	47
Висновки по розділу 3	53
ВИСНОВКИ	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	58
ДОДАТКИ	66

ВСТУП

Актуальність теми. Більшість сфер суспільного життя в нашій країні останнім часом реформовано. Значних реформ зазнала і система місцевого самоврядування, зокрема основи створення та діяльності представницького органу місцевого самоврядування – ради.

Рушійною силою реформування органів місцевого самоврядування стала можливість добровільного об'єднання сільських поселень та міських гмін в територіальну одиницю за наявності на території об'єднаної гміни представницького органу місцевого самоврядування. Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад закріплені статтею 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка стала правовою основою цього процесу.

На початку цієї реформи в Україні було 11520 органів місцевого самоврядування, з них 458 міських, 783 міських і 10279 сільських. Наприкінці реформи (12.06.2020 р.) відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України, що визначають території та адміністративні центри територіальних громад» № 562 ІХ Кабінет Міністрів України має адміністративні центри та території місцевої влади. Всього було затверджено 1470 громад, по Україні поширилося місцеве самоврядування.

Створення нових адміністративно-територіальних одиниць потребує зміни підходу до формування представницьких інституцій у місцевих органах влади. Відтепер жителі об'єднаної місцевої влади обирають спільний представницький орган (раду), повноваження якого поширюються на всю територію об'єднаних населених пунктів.

Окрім позитивних наслідків таких об'єднань органів місцевої влади у вигляді підвищення економічної самостійності, існує ризик відсутності в населеному пункті, що входить до складу об'єднаної громади (за винятком адміністративного центру), підрозділу, обладнаного з представником, мандатом, тобто безпосередньою представницькою владою.

Успішним вирішенням цієї проблеми стало запровадження законодавчим органом пенсії за віком у систему місцевого самоврядування, що є новим і прогресивним для національного законодавства. Через те, що це новий інститут у системі національного місцевого самоврядування, його аналіз юриспруденцією та науковцями лише починається.

Ці проблеми знаходяться на початковій стадії розвитку, стан наукової опрацювання тематики Інституту старіння в органах місцевого самоврядування є недостатнім і потребує ґрунтовного дослідження найрізноманітніших тем.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0117U003104, 2017-2026 рр.).

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є дослідження нового суб'єкта місцевого самоврядування – інституту старости з дальшим висвітленням проблемних питань та напрацюванням рекомендацій щодо поліпшення його статусу.

Для досягнення цієї мети необхідно було вирішити наступні завдання:

- ознайомитись із концептуальними та загальнотеоретичними підходами до розуміння інституту старости;
- проаналізувати сучасні практики та особливості реалізації інституту старости;
- розглянути шляхи та перспективи розвитку інституту старости в системі місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що формуються в умовах розвитку інституту старости в системі місцевого самоврядування.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є сукупність теоретичних, методичних та практичних проблем, що виникають в процесі розвитку інституту старости в системі місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічною основою стали загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Використовувалися універсальні методи дослідження – моделювання (визначення терміна, класифікація в структурі та гарантіях віку), аналіз і синтез (при вивченні особливостей призначення, звільнення та діяльності похилого віку); теоретичні методи – системний підхід (аналіз комплексу заходів щодо реалізації повноважень міського голови); історичний метод (проаналізовано історичні етапи розвитку епохи місцевого самоврядування); емпіричні методи – порівняння (аналізується світовий досвід розвитку старостинського органу місцевого самоврядування), спостереження (для вивчення діяльності старостинського округу та діяльності в ньому старост).

Інформаційна база. Інформаційною базою слугували законодавчі та нормативно-правові акти з питань публічно-управлінської діяльності України; статистичні звіти та нормативні акти Національного агентства України з питань державної служби, Управління державної служби Голодержслужби України в області, Державного комітету статистики; вітчизняна та іноземна монографічна і спеціалізована періодична література.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки кваліфікаційної роботи мають наукову і практичну цінність. До елементів наукової новизни можна віднести:

набуло подальшого розвитку:

окреслення шляхів підвищення ефективності виконання функцій старости в системі місцевого самоврядування;

узагальнення перспектив вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост.

Практичне значення одержаних результатів. Найважливіші теоретичні положення, пропозиції, узагальнення і висновки дослідження спрямовані на підвищення ефективності інституту старости, а також впровадження сучасних ефективних інструментів підвищення ефективності діяльності публічної влади. Основні ідеї та висновки дослідження виведені на рівень конкретних положень та рекомендацій. Вони можуть бути використані на практиці органами

державного управління, органами місцевого самоврядування та муніципальними органами, підприємствами, громадськими організаціями.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

– «Запозичення досвіду Республіки Польща для поліпшення реалізації інституту старости в системі місцевого самоврядування України», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 2. Полтава : ПДАУ, 2021.

– «Запозичення досвіду Литви для поліпшення реалізації інституту старости в системі місцевого самоврядування України», яку включено до збірника матеріалів наукових досліджень молодих учених кафедри публічного управління та адміністрування «ТЕРИТОРІЯ НАУКИ». Частина 3. Полтава : ПДАУ, 2021.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Основний зміст викладено на 66 сторінках друкованого тексту, робота містить 1 рисунок та 3 додатки.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ

1.1. Загальнотеоретичні підходи та історичні умови становлення інституту старости в системі місцевого самоврядування

Внаслідок децентралізації та змін в адміністративно-територіальному устрої, зумовлених об'єднанням місцевих органів влади, законодавча влада ввела в систему місцевого самоврядування новий інститут – «староста». При цьому голова, як і голова, за посадою є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради територіальної громади (далі – ТГ). Враховуючи, що Виконавчий комітет Ради ТГ є своєрідним місцевим «врядуванням» – органом виконавчої влади в системі місцевого самоврядування, який покликаний забезпечити ефективну реалізацію самокерованих та делегованих завдань і повноважень, створення такої виборної особи, як міський голова, який обирається безпосередньо жителями села чи селища, за посадою член виконкому та діє на постійній основі, дає обґрунтовані підстави вважати, що посиленням представницького характеру в цьому органі виконавчої влади є місцеве самоврядування [17].

З прийняттям змін до виборчого законодавства інститут старости більше не діє, але є законопроекти, які передбачають переобрання цього місцевого держслужбовця. Тому у своєму дослідженні ми використовуємо законодавчу базу, яка діє до листопада 2020 року, та пропонуємо своє бачення вирішення проблеми обрання чи призначення старост у старійських колах об'єднаної територіальної громади [47].

Дослідженням походження та ролі голови на різних етапах історичного минулого України встановлено, що ця установа була заснована за часів Київської Русі в XI-XII ст. при їх розвитку перемогло буржуазне самоврядування. Згідно зі статтями в короткому виданні «Руської правди», вперше згадуються чиновники

на чолі сільської громади (верви) – сільські та ратайські старости. У розширеному виданні «Руської правди» цих людей називають Дорф-Тюн і Ратайн-Тюн [23].

Проте джерела не містять жодної інформації про їх статус та обсяг повноважень. Проте дослідник історії виникнення та розвитку територіальних громад в Україні П.Ф. Гураль підозрює, що спочатку сільський голова, ймовірно, був виборним чиновником, який керував і представляв сільську громаду. Коли землі общини стали феодальними, а селяни – феодальними, сільський староста став виконавцем волі феодала і наглядав за виконанням сільським населенням феодальних повинностей. Він відповідав перед феодалом за роботу в кріпосницькому господарстві і зобов'язаних рабів, а також за оплату закупівель і натуральних рядовичів пентей. Цей же дослідник зазначає, що сільський староста виконував і певні громадські обов'язки, оскільки влада феодала поширювалася на всю громаду. Директор Ратайного відповідав за польові роботи, відповідав за їх порядок, якість тощо та контролював їх [9].

Громадське самоврядування Київської Русі, а разом з ним і сільський староста (тюн) увійшли до давньоруської адміністративної системи, а потім до Галицько-Волинської держави, а потім до Великого князівства Литовського, правлінням якого було: «Ми не рухаємо давнину і не вводимо ніяких новин».

Водночас як адміністративна одиниця на селі за «російським правом» муніципалітет фігурує в староросійському громадському самоврядуванні. На чолі парафії стояв парох, джерела якого вже називаються по-різному: Старець, Отаман, Війт, Тюн, Сотник. Водночас із зборами вічівської громади ці лідери виконували регуляторні, виконавчо-розпорядчі, судові та фіскальні функції, а також представляли громади у зовнішніх відносинах [20].

З початком процесу централізації у Великому князівстві Литовському були ліквідовані окремі руські князівства, утворено намісництва, а згодом і воєводства, які в свою чергу поділялися на повіти. Повіти були старшинськими округами, де вища адміністративна і судова влада зосереджувалася в руках старійшин. На той час старости (лат. – *tutores, provisores*, пізніше – *capitanei*) були

губернаторами в губернії (губернії, повіті) з далекосяжними адміністративними, судовими, військовими повноваженнями та функцією розпорядника державного майна [19].

У своєму дослідженні М. Грушевський згадує «уряд старійшин», представлений окремим «трибуналом» («міським судом»), до якого, окрім органу старост, входять його заступник – віце-мер (*vicescapitaneus*), міський суддя (*judex castri*) і писар. Після заснування Речі Посполитої у 1569 р., крім цих адміністративних одиниць, маєтки, що перебували у власності держави (так звані «королівства»), мали органи старост – як адміністративні, так і господарські одиниці. Їх вручали найвищим урядовцям Речі Посполитої [8].

На відміну від старої російської адміністративної системи, за якої голова входив до складу громадського самоврядування, назва адміністративної посади «голова» збереглася за часів польсько-литовської державності як суто місцева частина державного устрою у таких колах, як сучасні голови райдержадміністрацій.

За часів існування Української козацької держави – гетьманщини у XVII – XVIII ст. В українських країнах під козацьким пануванням було скасовано польський устрій і замість нього введено новий полковий устрій з характером військово-адміністративного. Посада володаря в цей час не зустрічається в волостях, за винятком сіл, де були класифіковані товари, які іноді об'єднували в будинки для старих в адміністративно-господарських цілях. Такими органами старшини керували спеціальні старости, призначені гетьманом. Вони підпорядковувалися «Маршалам Рейментарського суду» і не підпорядковувалися місцевій старшинській адміністрації [11, с. 114].

Тому віковий розвиток за часів козацтва подібний до адміністративно-господарського віку Речі Посполитої. Така ситуація виникла через намагання козацької старшини зберегти свої старі «вольності» в Російській імперії, у тому числі й державний устрій. Свідченням цього, на думку сучасних дослідників, є проекти важливих нормативно-правових актів, які тоді розроблялися в українських країнах.

Після ліквідації гетьманату та входження українських країн до складу Російської імперії (кінець XVIII – початок 20 ст.) відбувається активне впровадження виборної посади начальника, в якій, на нашу думку, центральною фігурою є начальник місцевого самоврядування (самоврядування).

Відповідно до «Статуту прав і переваг міст Російської імперії» від 21-го в містах книги, в яких записані всі громадяни міста. Міський голова склав список усіх мешканців міста і передав його міському голові, який разом із депутатами окремих районів міста склав міську книгу та доніс її зміст до міської ради [25].

Посада начальника розвивається і поширюється переважно в українських селах, де, на нашу думку, він був на той час центральною посадовою особою місцевого самоврядування. До скасування кріпосного права в Росії для управління державними селянами існували різні відомчі установи, які умовно можна віднести до системи сільського самоврядування. Хоча державні селяни не були особисто закріпачені (як поміщики-кріпаки), види податків і зборів, які вони сплачували на користь держави, мало відрізнялися від кріпаків. Фактично вони були державними кріпаками. Свою систему самоврядування мало й державне селянство.

Указом від 7 серпня 1797 р. уряд затвердив звіт господарської експедиції державного господарства «Про поділ казенних сіл на муніципалітети та порядок їх внутрішнього управління», згідно з яким повіти поділялися в муніципалітети. керувати якими парафіяльними органами утворено. До волосної ради входили: сільський голова, сільський голова або виборний депутат села, в якому знаходилася волосна рада, і писар. Щороку обирали сільського голову. За службу йому платила громада і був звільнений від усіх податків, крім податків.

У середині XIX століття у зв'язку з погіршенням економічного становища державних селян, їх зростанням невдоволення та падінням платоспроможності була проведена реформа державних селян (Реформа Кисельова, названа на честь автора проекту графа П.Д. Кисельов). Результати реформи були закріплені в законодавстві Російської імперії на законодавчому рівні. Після реформи на базі радників було утворено сільські громади та запроваджено їхнє самоврядування.

У сільських громадах сформувалися такі органи влади: 1) у державних справах - сільські збори; 2) для міського управління – сільська адміністрація (начальники); 3) у судочинстві проти державних селян – розправи на селі [69, с. 92].

До складу сільської адміністрації входили також сільські старости (від одного до трьох, які розміщуються в окремих населених пунктах сільської громади за відповідним дозволом Палати держмайна), які обиралися кожні три роки та разом із сім'ями звільнялися від однострою та обов'язків, які отримують заробітну плату з публічні збори за свої послуги. До обов'язків сільських старост входили внутрішня поліція, господарські справи, рекрутинг, допомога у сплаті податків тощо.

Після селянської реформи 1861 р. і звільнення селян від кріпацтва уряд запровадив у сільських громадах нову адміністрацію, яка тепер охоплювала всіх селян, у тому числі й колишніх кріпаків. Відповідно до Загальної постанови про звільнених селян 1861 р. було створено сільське державне управління у складі сільських зборів і сільського старости, якому надавалися широкі повноваження щодо управління сільською громадою. Він мав право скликатися та займати перше місце на сільських зборах (крім випадків, коли сільський голова керував звітом керівників сільської громади, а також при розгляді скарг на них), право вирішального голосу з рівним розподілом. голосів. Начальник виконував також постанови (вироки) сільських зборів та розпорядження вищих установ. Сільський голова входив до складу ради громади як колегіального органу під керівництвом голови громади, де мав право голосу при ухваленні рішень у сфері відповідальності ради громади (подібно до нинішнього вступу територіальної громади) [37, с. 11].

Старости обиралися сільськими зборами строком на три роки з числа жителів сільської громади, двох з яких обирали для щоденної служби, а іншого – одного на випадок відсутності, смерті, тяжкої хвороби, звільнення з роботи чи ін. випадків. При цьому на виборні посади не могли бути обрані особи віком до 25 років, які були фізично покарані за рішенням суду або щодо яких розпочато слідство чи провадження. Дозволялося поєднувати завдання інших сільських

чиновників із посадою сільського голови. Влада сільського голови поширювалася на район села, в якому він був обраний.

До обов'язків керівника школи входило:

– економіка (земельні питання, благоустрій громади, нагляд за державними установами);

– податок (виконання фермерами податкових зобов'язань і зборів);

– фінансовий та матеріальний характер (управління державною економікою та державними коштами;

– контроль своєчасного складання річної фінансової звітності («Аудиторські звіти»), а також цілісності державних хлібних запасів та їх належного використання) тощо.

Йому також надавалося право карати винних селян за дрібні правопорушення різними покараннями: громадськими роботами до двох діб; грошове стягнення з одного карбованця на користь суспільних потреб; до двох діб ув'язнення [34, с. 211].

Для сучасних старост, як і історична модель XIX ст., існує також можливість складання протоколів про адміністративні правопорушення за постановою виконкому. Йдеться також про зону їхньої відповідальності у прийнятті відповідного положення голові міської ради ОТГ (нотаріальні справи, реєстрація актів цивільного стану, запровадження «офісу старости» чи територіальних відділів ЦНАПу тощо).

У західноукраїнських країнах, що увійшли до складу Австрійської монархії (кінець XVIII ст.), також спостерігається розвиток інституту старости як частини місцевого самоврядування. Територія коронної землі Галичини та Буковини з 1786 р. поділялася на округи (компаси) на чолі з окружними старостами, призначеними австрійським імператором. До її компетенції входили всі адміністративні та поліцейські справи, нагляд за торгівлею, промисловістю, військовий обов'язок тощо. Після реформи адміністративної системи в Австрійській імперії в 1846 р. вся територія Галичини була поділена на 74 громади (іноді також називають старійшинами) під керівництвом старост.

На Закарпатті, яке адміністративно входило до складу Угорщини у складі Австрійської імперії, старости були найнижчими посадовими особами села, які призначалися поміщиком. Після реформи 1764-1772 рр. старости обиралися на один рік. З утворенням дуалістичної Австро-Угорської імперії в 1867 р. окружні старости залишилися в Галичині та Буковині, але підпорядковувалися галицькому губернатору та крайовому президенту Буковини та призначалися міністром внутрішніх справ Австрії. За цей час районні старости, які діяли поодинці, керували адміністративним відділом у сферах господарського життя, освіти, охорони здоров'я та міліції [21, с. 276].

Після розпаду Російської імперії в рамках розвитку української державності було відновлено інститут старости. Зокрема, в Українській державі Павла Скоропадського адміністративні посади були введені губернськими та повітовими старостами 14 травня 1918 р., замінивши губернських і повітових комісарів, які існували за часів Центральної Ради. Губернським старостам були надані права колишніх російських генерал-губернаторів, і ці посади належали чиновникам обласної державної адміністрації, а не самоврядування. Канцелярії губернських і повітових старост згодом були ліквідовані Директорією УНР.

У Західній Україні, у складі Другої Речі Посполитої, голова державної адміністрації та представник держави в окрузі складався за традиційною польською адміністративною системою.

На території Підкарпатських гір, що увійшли до складу Чехословацької Республіки (1918-1938 рр.), голова є представником місцевого самоврядування, головою сільської ради громади, яка очолювала раду та її виконавчий орган – Рада директорів. Він відповідав за касу підопічного і щороку складав кошториси. Він не тільки відповідав за бюджет, затверджений Радою, але в деяких випадках самостійно змінював спосіб своєї роботи і пізніше звітував Раді.

Посада «староста» як обранця місцевого самоврядування в українських країнах знову не згадувалася до початку реформи децентралізації в незалежній Україні шляхом прийняття та реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Громади у першій редакції законопроекту,

внесеного Кабінетом Міністрів України, визначив правовий статус голови як «представника виконкому ради у відповідному селі, селищі». Сама посада отримала назву «сільського старости» як для сіл, так і для селищ. До повноважень начальника пропонувалося включити низку обов'язків, які, крім встановлених законом, могли б визначатися «контрактом, укладеним між ним та сільським, селищним, міським головою» [29].

Проте, відповідно до остаточної редакції Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», законодавець запровадив Інститут старост як виборну посадову особу в системі місцевого самоврядування у складі виконавчого комітету місцевої ради з незалежними повноважень, які підтвердили правонаступники відповідними прикладами історичного минулого України [54].

Підсумовуючи, можна сказати, що інститут старост як державних службовців у системі місцевого самоврядування не є новим для України. У зв'язку з цим розвиток розвитку старійшин об'єднав представника громади (у тому числі місцевих інтересів перед державною владою) та адміністративного службовця – представника держави на місцях. Це підтверджується тим, як влада підходила до формування цих посад у різні періоди правої еволюції України: обираючи людей як представників місцевого самоврядування, чи призначаючи чи затверджуючи державу головою нижчої адміністрації. Поєднання функцій самоврядування та держави в одній ланці стало особливістю становлення та розвитку інституту старости.

1.2 Поняття інституту старости в системі муніципального права України

Реформуючи місцеве самоврядування, держава змінює місцевий адміністративно-територіальний устрій, об'єднує сільські ради, селища та міста в громади, запроваджує спеціальних посадових осіб – старост, що, мабуть, не

правильно без попередніх конституційних змін та прийняття спеціальних законів. Фактичну ефективність системи стриму-балансу в органах комунального самоврядування із запровадженням посади директора в майбутньому можна буде визначити лише за допомогою дослідження та врахування соціально-політичних факторів.

У зв'язку з цим старійшини ще не продемонстрували свою дієвість та спроможність як посадові особи місцевого самоврядування, які нині призначаються радою, виключно виконавчі в громаді та за посадою входять до складу виконавчих комітетів місцевих рад територіальних громад. Таким чином вже затверджено принципові зміни до чинного законодавства України. Однак літнім людям все ще потрібен час і практика, щоб перевірити свої навички.

Як відомо, більшість сфер суспільного життя в нашій країні за останні роки реформовано. Значних реформ зазнала система місцевого самоврядування, зокрема основи створення та діяльності представницького органу місцевого самоврядування – ради.

Рушійною силою реформування органів місцевого самоврядування стала можливість добровільного об'єднання сільських поселень та міських гмін в територіальну одиницю за наявності на території об'єднаної гми представницького органу місцевого самоврядування. Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад закріплені статтею 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яка стала правовою основою цього процесу [54].

Створення нових адміністративно-територіальних одиниць потребує зміни підходу до формування представницьких інституцій у місцевих органах влади. Відтепер жителі об'єднаної місцевої влади обирають спільний представницький орган (раду), повноваження якого поширюються на всю територію об'єднаних населених пунктів.

Окрім позитивних наслідків таких об'єднань місцевих органів влади у вигляді підвищення економічної самостійності, існує ризик можливої відсутності в населеному пункті, що входить до складу унітарної громади (за

винятком адміністративного центру), підрозділ мандата оснащений представником, тобто прямим представником «влади».

Успішним вирішенням цієї проблеми стало запровадження законодавчою владою інституту старости в систему місцевого самоврядування, що не є новим, але перспективним для сучасного національного законодавства. Через те, що це новий інститут у системі вітчизняного місцевого самоврядування, його правова доктрина лише починає аналізувати. Серед дослідників І. Дробуш [16; 70], Є. Бородін [28], Т. Крушельницька [29] та інші дослідники та колективи авторів.

Згідно з концепцією реформування, основним завданням «Інституту старійшин» є заповнення владного вакууму, який неминуче утворюється після інтеграції населених пунктів до центру об'єднаної територіальної громади через сільські ради та позицію сільських рад. сільський голова

Відповідно до початкової редакції статті 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [58] передбачалося, що голова є посадовою особою місцевого самоврядування, а на строк повноважень міської ради в селах, с. населені пункти, утворені міською радою об'єднаного територіального утворення відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування» [54], за винятком адміністративного центру.

Проте досвід створення Інституту старійшин у перший рік виявив низку лазівок та колізій у чинному законодавстві України, які негативно впливають на поширення процесу децентралізації та формування заможної місцевої влади.

На цьому тлі в наукових колах відбуваються мотивовані дискусії щодо фактичної ролі новоствореного підрозділу в системі місцевого самоврядування, який визначає просторові межі його діяльності, повноваження, причини та порядок дострокового припинення повноважень, гарантії, підзвітності та контролю, і, зрештою, тому, що посада «старости» в системі місцевих та регіональних органів влади в Україні, особливо безпосередньо обраних народом, не передбачена конституційним рівнем і невіддільна від перша стаття 133 Конституції України [26] об'єднує як єдину систему адміністративно-

територіальних одиниць (до якої входять АРК, області, райони, міста, райони в містах, волості та села).

Не вирішивши питання про надання конституційного статусу віку, законодавець змінив галузеве законодавство щодо внесення змін до загального законодавства України щодо внесення змін до деяких законів України щодо статусу віку села, селища.

У старій редакції (діяла до 2020 року) статті 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [58] головою має бути виборна посадова особа місцевого самоврядування, яка призначається жителями села, селища (сіл, селищ), які розташовані на території виборчого округу, на основі загальних, рівних і прямих виборів при таємному голосуванні у встановленому законом порядку та здійснюють свої повноваження на постійній основі. Оскільки поняття органу старійшин нерозривно пов'язане з групою старійшин, які визначають межі його просторової діяльності, то закріплення цього поняття на законодавчому рівні є цілком логічним і змістовним.

Відтепер відповідно до пункту 24 статті 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [58] маємо нормативно-правове поняття старостинського району, який визначено як частину території об'єднаної територіальної громади, утворені відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Кілька населених пунктів (сел, селищ), за винятком адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, який визначається сільською, селищною, міською радою для забезпечення представництва інтересів мешканців таких районів селища (селищ) за директором.

Поява нового суб'єкта влади в адміністративно-територіальних одиницях має неминучим наслідком створення складної багаторівневої системи місцевого самоврядування. На території об'єднаної обласної влади, функції та можливості впливу яких часто дублюються, уже передбачено функціонування міської ради, старост та самоорганізації населення.

Сьогодні до сфери відповідальності міського голови, визначеної статтею 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», входять організаційні, представницькі, контрольні, адміністративні та інші функції. Оскільки ці повноваження є, однак, подвійною функцією інших установ однієї адміністративно-територіальної одиниці, актуальним є питання про розмежування сфер їх впливу та відповідальності.

Зокрема, як зазначалося вище, голова наділений представницькими повноваженнями, які, крім іншого, мають представляти інтереси жителів села, селища (старостинського округу) в органах місцевого самоврядування. Це пов'язано з поганим представництвом інтересів жителів малонаселеної місцевої влади в межах об'єднаної територіальної громади порівняно з кількома населеними органами місцевого самоврядування, оскільки від кожного населеного пункту до об'єднаної ради обирається різна кількість представників. Водночас депутат, обраний до місцевої ради будь-якого рівня, має схожі функції щодо виборців свого округу [34].

При цьому необхідно критично оцінити обґрунтованість доцільності запровадження інституту старост, щоб закрити демографічну різницю у репрезентації населених пунктів та запобігти зловживанням більшими порівняно з меншими населеними пунктами населеними пунктами.

Слід мати на увазі, що сьогодні є проблеми з наданням адміністративних послуг у значній кількості сіл і селищ. Це пов'язано з тим, що більшість їх населення – це люди похилого віку та люди похилого віку, які не тільки не мають доступу до електронних систем, але й не вміють ними користуватися. Вважаємо, що враховуючи необхідність надання жителям навіть найменших територіальних громад рівних можливостей для отримання адміністративних послуг, старшим слід надати відповідні повноваження, що, безумовно, покращить ситуацію в цій сфері. Водночас вважаємо, що слід приділяти більше уваги концепції інституту старости. Заслуговує на увагу думка вченого в галузі конституційного, виборчого та місцевого права України І. Дробуша, який

пропонує формувати ради старійшин за подібною схемою, що діє в провінції Онтаріо (Канада) [70].

Погоджуємося з думкою Головного юридичного управління Верховної Ради України, що оскільки міський голова, а також сільський, селищний та міський голова поєднує повноваження представництва з посадою в органах виконавчої влади місцевого самоврядування. Він потенційно створює конфлікти між цими місцевими урядовцями, а також між старійшинами та компетентними радами.

Підтвердженням цього є те, що на відміну від інших виконавчих органів місцевих рад, які підпорядковані та підзвітні компетентним радам (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), відповідно до ст. частини другої статті 54-1 цього Закону «Під час здійснення делегованих повноважень начальник відповідає, підконтрольний та підзвітний жителями відповідної сільської, селищної, селищної, міської ради».

При цьому виникає питання про можливість відкликання окремих органів місцевого самоврядування особи, обраної керівником управління. Так, відповідно до частини другої статті 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що повноваження голови можуть бути припинені за рішенням сільської, міської, міської ради, якщо він має Конституцію чи порушує закони України, права і свободи та не гарантує виконання своїх повноважень.

Висновок Головного управління науки та експертів Верховної Ради України про те, що механізми дострокового припинення повноважень старост сіл і селищ відрізняються від способу заміщення цих посад і без з'ясування волевиявлення виборців шляхом голосування, в. зокрема: за рішенням сільської, селищної, міської ради (ч. 2 ст. 79-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), «Звільнення з посади за народною ініціативою» в порядку передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [64] з певними ознаками 7 ч. 1 ч. 3 ст. 79-1 цього ж Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

З цього слід зробити висновок, що голова є посадовою особою місцевого самоврядування та призначається радою на посаду в селах, селищах, визначених рішенням міської ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком адміністративного центру.

Вважаємо, що визначення віку в законодавстві чітко не визначено, тому пропонуємо своє: староста – це «виборна посадова особа місцевого самоврядування, наділена повноваженнями, встановленими законом та гарантіями його прав, передбачених законом і несе відповідальність за свою діяльність».

Робота законодавчої влади у сфері реформування місцевого самоврядування, що здійснює адміністративні послуги, є належною та своєчасною. Водночас деякі його елементи потребують перегляду та вдосконалення, особливо концепція інституту старійшин [29].

Щоб запобігти фрагментарним і часто хаотичним змінам у цій сфері, які не вирішують проблеми, а породжують прогалини та конфлікти, подальші законодавчі ініціативи мають бути зважені не з політичних міркувань, а комплексно, з урахуванням поглядів наукової спільноти, та цільове прийняття відповідного базового нормативно-правового акту з комплексними удосконаленнями. Перспективи подальших досліджень у цій галузі мають на меті розглянути інші аспекти цієї теми, на які звернули увагу вчені.

Висновки по розділу 1

У результаті децентралізації та змін в адміністративно-територіальному устрої, зумовлених об'єднанням місцевих органів влади, національний законодавець запровадив у систему місцевого самоврядування новий інститут – «старшину». При цьому керівник посади, як і голова, входить до складу виконавчого комітету сільських, селищних та міських рад об'єднаної

територіальної громади. Враховуючи, що Виконавчий комітет Ради територіальної громади є своєрідним місцевим «владою» – органом виконавчої влади в системі місцевого самоврядування, запровадження такої виборної посади як міський голова, що дає підстави вважати, що посилення представництва характер цього органу виконавчої влади.

У цьому контексті можна констатувати, що інститут старост як функціонерів у системі місцевого самоврядування не є новим для України. У зв'язку з цим розвиток розвитку старійшин об'єднав представника громади (у тому числі місцевих інтересів перед державною владою) та адміністративного службовця – представника держави на місцях. Це підтверджується тим, як уряд підходив до формування цих посад у різні періоди правильного розвитку України: обираючи народ представниками місцевого самоврядування, чи призначаючи чи затверджуючи державу головою нижчого управління. Поєднання функцій самоврядування та держави в одній ланці стало особливістю становлення та розвитку старости.

У зв'язку з цим старости ще не продемонстрували свою дієвість та спроможність як призначені радою посадовці місцевого самоврядування, які є виключно виконавчою владою у підходах та за посадою входять до складу виконавчих комітетів місцевих рад територіальних громад. Таким чином вже затверджено принципові зміни до чинного законодавства України. Однак літнім людям все ще потрібен час і практика, щоб перевірити свої навички.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ПРАКТИКИ ТА ОСОБЛИВОСТЕЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ

2.1. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування

Як згадувалося раніше, нещодавно в Україну приїхав Інститут старіння. Сучасне впровадження Інституту «старости» в систему місцевого самоврядування пов'язане з необхідністю європейського розвитку України.

У 2014 році уряд України запровадив реформу місцевого самоврядування та прийняв Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної владної організації країни, яка встановила план дій щодо децентралізації влади в Україні. Одним із очікуваних результатів стало формування об'єднаних територіальних громад, здатних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати проблеми місцевого значення.

Відповідно до наведеної концепції введено в дію низку нормативних законів, зокрема, 5 лютого 2015 року прийнятий Закон України (далі Закон про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування), яким встановлено посаду старост та входять до складу об'єднаної центрів територіальної громади.

Пізніше Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу селян, старост сіл» вніс зміни до статті 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і передбачив, що старостину очолює старостинський район та інтереси с. мешканців об'єднаної територіальної громади. де розташований один або кілька населених пунктів (сіл, селищ), за винятком адміністративного центру об'єднаної територіальної громади.

Розділом IV «Прикінцеві положення» ЗУ «Про добровільне об'єднання органів місцевого самоврядування» визначено, що для прийняття вищезазначеного закону необхідно внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема додати статтю 14. Законом було внесено

зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». на підставі Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII внесено зміни, а саме статтю 14-1 «Люди похилого віку», статтю 54-1 «Повноваження староста», ст.79-1 дострокове припинення повноважень старости».

Також на підставі закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старост сіл, сільських старост» слово «старійшини» закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», закону «Про попередження корупції» «додано, а частини шостої статті 2, пункту 6 частини першої статті 3, частини десятої статті 17, пункту 13 частини шостої статті 25 Закону «Про місцеві вибори» в положеннях про вибори міського голови.

Крім того, 9 лютого 2017 року було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», яким внесено зміни до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та додано розділ 11-1. Статтею 8-3 цього Закону передбачено, що сільський голова громади, яка приєдналася до ОГС, виконує обов'язки старости згідно із законом на строк повноважень ради ОГП поточного скликання.

За ним зберігаються розмір та умови оплати праці, які були встановлені йому як сільському голові. Тобто законом від 9 лютого 2017 року № 1851-VIII продовжено введення статусу старости в наше законодавство.

Зазначимо, що порядок організації роботи директора також регулюється розпорядженням про директора, затвердженим сільською, селищною та міською радою (ст. 14-1 п. 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Такі розпорядження вже ухвалено багатьма сільськими, селищними та міськими радами. Усі вони мають відповідати Конституції України, Законам України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про дотримання добровільних об'єднань» територіальних громад», «Про місцеві вибори» та інші закони України.

Є таке Положення і в Гадяцькій міській територіальній громаді (рішення міської ради від 13.10.2021 р. № 722, додаток Б. Цим Положенням передбачено,

що головою є виборна посадова особа місцевого самоврядування, яка представляє інтереси села (сіл), що входить до складу відповідного старостського району та набуває його статусу відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Староста також за посадою входить до складу виконавчого комітету сільської ради.

Місце та порядок роботи, порядок роботи, бухгалтерський облік та інші організаційні питання, що стосуються роботи міського голови, визначаються міською радою та її радою директорів. Робота старости відповідає роботі ради. Інформаційне, матеріально-технічне та фінансове забезпечення діяльності сільського голови здійснюється радою сільської ради та фінансується з бюджету сільської ради. Для надання адміністративних послуг мешканцям міського голови надається номерна печатка.

Щодо набуття статусу старости Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що він має виплачуватися жителям села, селища (села, селища) старостинського округу на основі загальної, рівних, прямих виборів шляхом таємного голосування, встановлених законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Слід зазначити, що начальник є виборним, тому його називають обранцем.

Вибори старост проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному виборчому окрузі, що включає територію одного або кількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою. об'єднана територіальна громада, яка представляє інтереси своїх мешканців.

Щодо віку, з якого може бути обраний староста, то статтею 9 Закону про місцеві вибори з посиланням на статтю 70 Конституції України встановлено, що громадянин України, який має право голосу, тобто досяг 18 років, міський голова може бути обраний. Крім того, закон не встановлює жодних обмежень щодо максимального віку кандидатів на посаду старост.

Натомість Законом про місцеві вибори передбачено, що громадянин України, який має судимість за тяжкий або особливо тяжкий злочин,

правопорушення громадянського права чи корупційний злочин, не може бути обраним міським головою, якщо ця судимість не буде знята або скасована відповідно до установленого законом порядку.

Також щодо виборів старост пунктом 6 статті 11 Закону «Про місцеві вибори» передбачено, що дострокові вибори старост можуть проводитися одночасно з виборами Президента України, виборами народних депутатів України, референдум. Точніше, питання виборів міського голови визначається положеннями Закону «Про місцеві вибори».

Повноваження голови починаються з моменту складання присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні компетентної сільської, міської, міської ради, на якому розбирається компетентна територіальна виборча комісія. оголосила про його обрання та реєстрацію. Строк повноважень голови, обраного на звичайних виборах, становить п'ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з причин та в порядку, встановлених законом.

Слід зазначити, що керівник не може мати подальших представницьких повноважень, може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, здійснювати іншу оплачувану діяльність (крім викладацької, науково-конструкторської, медичної практики, викладання та судова практика в спорті) або ведення бізнесу.

Як зазначалося вище, закон визначає повноваження старост. Зокрема він:

- 1) представляє інтереси жителів відповідного села, селища в виконавчих органах села, селища, міської ради;
- 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;
- 3) має право гарантованого виступу на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що зачіпають інтереси жителів села, селища;
- 4) сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів для подання до органів місцевого самоврядування;

5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та здійснює контроль за їх виконанням;

6) бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету з урахуванням програм фінансування, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;

7) виконкому сільської, селищної, міської ради пропозиції з питань діяльності на території уповноважених старост виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності;

8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради щодо власності територіальної громади, розташованої на території відповідного старостинського округу;

9) бере участь у здійсненні контролю за використанням майна комунальної власності, що знаходиться на території відповідного старостинського округу;

10) бере участь у контролі за станом благоустрою відповідного села, відповідного населеного пункту та про їх результати інформує села, селища, міського голову, органи села, селища, міську раду;

11) отримує від сільської, селищної, міської ради, корпорацій, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення своїх повноважень;

12) сприяє формуванню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні проблем місцевого значення у відповідному селі, селищі;

13) здійснює інші статутні повноваження (рисунок 2.1).

Крім того, при здійсненні делегованих повноважень міський голова є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед жителями відповідної сільської, селищної, сільської, селищної та міської ради. Староста не рідше

одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, що здійснюється на відкритих зборах громадян. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради голова інформує раду про свою роботу.

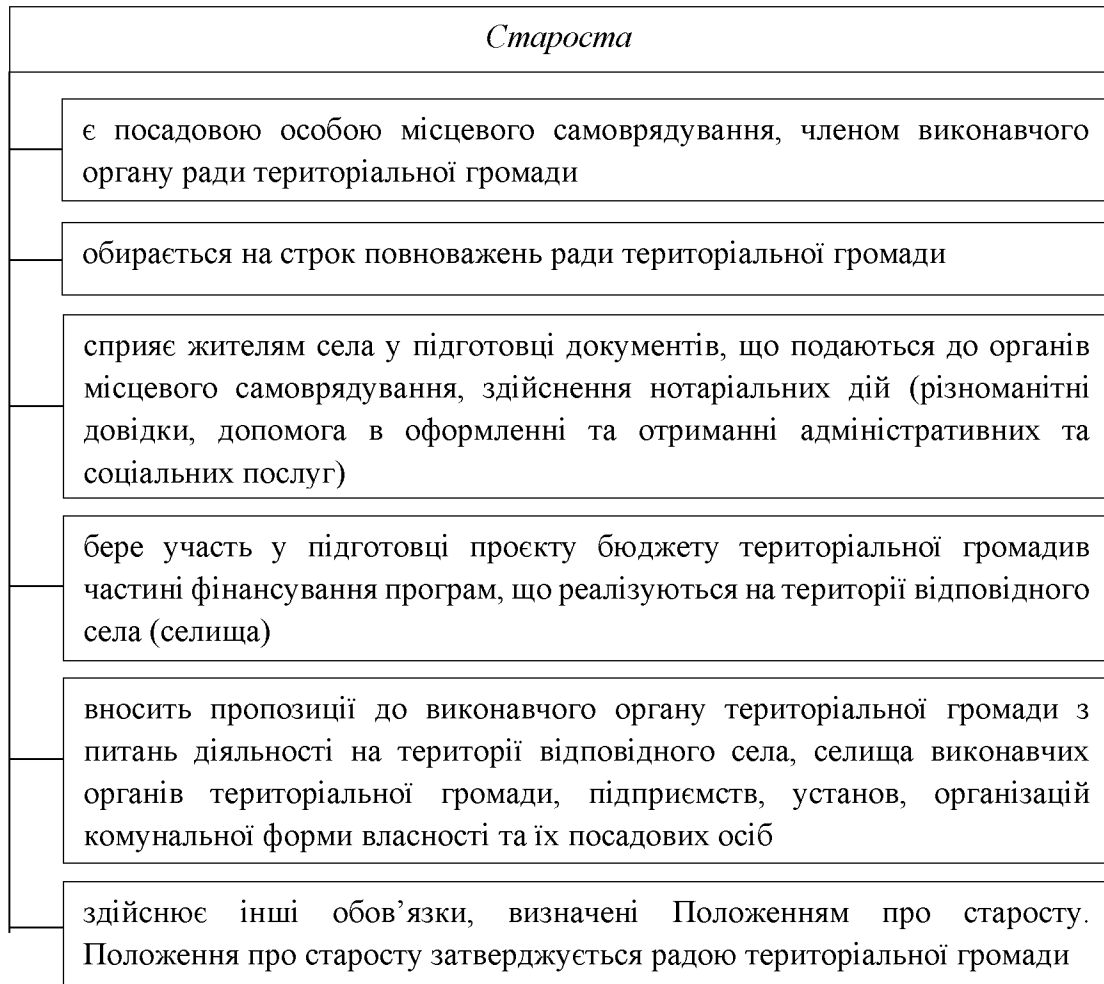


Рис. 2.1. Безпосередні обов'язки старости

У законі «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 71 визначено гарантії місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб. Оскільки керівник є посадовою особою місцевого самоврядування (в органах місцевого самоврядування він належить до шостої категорії посад відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»), вважаємо, що положення цих статей застосовуються й до нього. Зокрема, згідно з цією статтею, завуч здійснює самостійно; делеговані йому повноваження. Органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність або

вирішувати питання, покладені на старійшин Конституцією України, цим та іншими законами, якщо інше не встановлено законом. Якщо місцева державна адміністрація бере до уваги питання, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вона повинна повідомити про це міського голову.

Іншою важливою гарантією прав старост, закріплених у Законі про місцеве самоврядування в Україні, є те, що старости мають право оголошувати в суді протиправні дії місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права органів місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Окремо слід згадати основні положення про відповідальність старост:

по-перше, старости несуть відповідальність, якщо вони порушують Конституцію чи закони України;

по-друге, вони підзвітні, контрольовані та підзвітні місцевим громадам; територіальна громада може в будь-який час достроково припинити повноваження старост, якщо вони порушують Конституцію чи закони України, обмежують права і свободи громадян, не гарантують виконання ними своїх повноважень згідно із законом;

по-третє, шкода, заподіяна юридичним та фізичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю старости, відшкодовується за їх рахунок у встановленому законом порядку.

Закон також передбачає випадки, коли повноваження керівника можуть бути достроково припинені, зокрема з:

1) власноруч написана заява до сільської, селищної, міської ради про відсторонення від виконання обов'язків старости;

2) припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання до іншої країни;

3) набуття іноземного громадянства;

4) набрання законної сили щодо нього обвинувальним вирокком;

5) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за корупційне правопорушення у вигляді позбавлення права обіймати посаду чи займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

6) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним, безвісно відсутнім або померлим:

7) його смерть;

8) звільнення з посади за ініціативою народу;

9) за рішенням сільської, селищної, міської ради якщо воно порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не гарантує виконання нею своїх повноважень;

10) звільнення з посади за ініціативою народу;

11) з дня набрання чинності Законом Президента України про створення військової адміністрації відповідно до Закону «Про правовий порядок воєнного стану» (у разі введення воєнного стану в окремих районах Донецької та Луганської областей).

2.2. Особливості надання адміністративних послуг в межах свого старостинського округу

Однією з найпопулярніших функцій старости є надання адміністративних послуг жителям вікового району. У цьому випадку слід звернутися до Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги». Крім того, важливо розуміти, які послуги міського голови вважаються адміністративними, оскільки, як показує практика, вони «приносять» усі послуги, які надають громадянам представники органів місцевого самоврядування.

Закон «Про адміністративні послуги» визначає правові основи реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб при наданні адміністративних послуг.

1. Адміністративні послуги надаються за заявою фізичної або юридичної особи. Тобто дії суб'єкта надання адміністративної послуги мають місце лише за наявності ініціативи особи, яка потребує такої послуги (така ініціатива, як правило, виражається у формі звернення). Слід пам'ятати, що звернення – це вид скарги особи, що містить прохання (вимогу) вчинити певні дії та/або прийняти рішення до тих, кому адресована скарга.

Якщо, наприклад, староста, виконуючи свої повноваження щодо сприяння створенню та діяльності самоорганізації населення, проводить роз'яснювальну роботу серед мешканців, то це не адміністративна послуга.

2. Звернення фізичної або юридичної особи має призвести до конкретного результату, спрямованого на набуття, зміну або припинення прав та/або обов'язків особи. Під цим результатом зазвичай можна розуміти: індивідуальний акт (рішення) суб'єкта владних повноважень або адміністративний договір.

3. Адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративної послуги.

4. Адміністративна послуга надається відповідно до законодавства. Йдеться про те, що конкретні повноваження щодо надання адміністративних послуг мають бути лише законодавчо закріплені.

Виходячи з викладеного, адміністративних послуг, які надають старости як суб'єкти адміністративних послуг, мало.

Як приклад можна навести таку адміністративну послугу, як державна реєстрація актів цивільного стану. Проте процедура уповноваження старости на вчинення цих дій має деякі особливості. У цьому контексті слід зазначити, що Законом України «Про державну реєстрацію справ цивільного стану» суб'єктами надання цих адміністративних послуг визначено виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного значення).

Слід зазначити, що адміністративні послуги часто є іншими послугами, що надаються органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Йдеться про надання сертифікатів у різних форматах (у тому числі від старост), консультації тощо.

У зв'язку з цим слід зазначити, що Законом України «Про адміністративні послуги» передбачена можливість надання не лише адміністративних послуг, а й інших, які не мають адміністративного характеру.

Так, зокрема, ч. 3 ст. 3 цього Закону передбачено, що адміністративні послуги також прирівнюються до надання органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державними реєстраторами, суб'єктами державної реєстрації виписок та витягів з реєстру, актів, копій, дублікатів документів та інших передбачених законодавством актів, якими суб'єкту звернення, а також суб'єкту у його власності, володінні чи користуванні надається чи підтверджується певний правовий статус та/або факт.

Тому ці довідки, які зазвичай видаються старостами, не належать до адміністративних послуг, а є послугами, прирівняними до них. Такий висновок впливає зі змісту ч. 3 ст. 3 вищезгаданого закону та від буквального тлумачення терміну «адміністративні послуги». Ще одним доказом того, що видача тих самих сертифікатів не є адміністративною послугою, є відсутність результатів, а саме набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків заявника. Тож говорячи про роль старости в сфері надання послуг, можна сказати про те, що староста в окремих випадках може бути суб'єктом надання як адміністративних, так й інших послуг.

Відповідно до пункту 1 статті 6, букви 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ми побачимо, що перелік повноважень старости прямо не передбачає надання адміністративних чи інших послуг. Повертаючись до існуючої практики в старостинських округах, можна сказати, що весь спектр додаткових обов'язків, обов'язків та повноважень для старост запроваджено розпорядженням старост або постановою засідань Гадяцької міської ради.

Окремо слід зазначити роль старости у наданні адміністративних послуг при створенні Центру надання адміністративних послуг на території територіальної громади та визначенні переліку адміністративних послуг, які надаватиме такий ЦНАП. У Гадяцькій МТГ створено відділ з організації

діяльності центру надання адміністративних послуг, який базується на відповідних розпорядженнях. Центр надання адміністративних послуг працює на основі відповідних нормативно-правових актів та з урахуванням концепції удосконалення системи надання адміністративних послуг та розвитку Центру надання адміністративних послуг, у тому числі соціальних послуг у формі «Прозорого офісу» Гадяцька міська рада.

Дана концепція розроблена відповідно до вимог Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги» відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 № 118 «Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг» від 01.08.2013 р. 588 «Про затвердження Типового положення Центру надання адміністративних послуг», постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання про надання адміністративних послуг органами виконавчої влади через Центри надання адміністративних послуг».

Концепція визначає суттєві організаційно-правові питання розвитку та функціонування центру надання адміністративних послуг, у тому числі соціальних послуг у формі «Прозорого офісу» міста Гадяча (далі – ЦНАП) та має на меті розробку нових підходів у взаємовідносини між адміністративними одиницями, послугами та об'єктами лікування за принципом «єдиного вікна», завдяки якому в подальшому можна використовувати максимальну кількість адміністративних послуг у Гадяцькій МТГ.

Метою концепції є визначення стратегічного бачення середньострокового розвитку ЦНАП (3 роки) та створення рівних умов для надання бізнес-одиниць необхідними адміністративними послугами жителям муніципалітету незалежно від статі, віку та фізичну працездатність у комфортній та доступній формі.

І концепція, і положення базуються на Законі України «Про адміністративні послуги». Цим законом передбачено, що перелік адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП, визначатиметься органом, який прийняв рішення про створення центру надання адміністративних послуг.

Крім того, ч. 8 ст. 12 цього Закону суб'єктам надання адміністративних послуг забороняється приймати запити про надання результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в наданні адміністративних послуг) відповідачам, якщо ці послуги надаються через ЦНАП, крім випадків подання заявки через Єдиний державний портал адміністративних послуг.

Враховуючи, що, наприклад, директор школи є суб'єктом адміністративної послуги на кшталт державної реєстрації народження особи, яка згодом була включена до переліку адміністративних послуг, що надаються ЦНАПом, ми б сумнівалися в можливості продовження директорами шкіл запропонувати таку послугу.

І тут ЦНАП зазвичай знаходиться в адміністративному центрі, тому не всім жителям громади зручно до нього доїжджати за тими чи іншими послугами. При цьому законодавець передбачив можливість створення віддаленого місця для роботи адміністратора ЦНАП у такому місці за певним графіком, про що доводиться до відома мешканців населеного пункту. У цій ситуації директор школи не залучається до процесу надання адміністративних послуг. Його завданням буде проведення своєрідної інформаційної кампанії серед населення про графік роботи адміністратора та про послуги, які громадяни можуть отримати у віддаленому місці для роботи адміністратора.

Наразі в Гадяцькій МТГ завершується Європейський конкурс з модернізації ЦНАПів у рамках програми ULED. Тому, щоб відповісти на питання, чи може директор надавати адміністративні послуги в районі директора, необхідно на правовому рівні визначити, що саме слід розуміти під адміністративною послугою. При цьому наголошуємо, що директор школи може надавати як адміністративні, так і інші послуги, якщо він уповноважений компетентною радою.

Одним із повноважень старости є надання допомоги жителям відповідного села у підготовці документів, які подаються до місцевого самоврядування. Оскільки створення інституту старости було спрямоване на сприяння

комунікації між місцевими жителями та органами місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, якісне виконання цього повноважень може бути критерієм ефективності роботи органу старости та мінімізувати негативні наслідки поганого оформлення документів та додатків.

Зазначені повноваження здійснюються через допомогу в оформленні документів жителям відповідного села, селища. Закон не встановлює критерії громадян, які можуть звернутися за допомогою до старости, такі як вік, стан здоров'я, матеріальний стан тощо.

Відповідно до статті 24 Конституції України громадяни мають однакові конституційні права і свободи і рівні перед законом. Не може бути жодних привілеїв чи обмежень на основі раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного чи соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови чи інших ознак.

Єдина умова – такий громадянин має бути жителем села чи селища. Слід відразу зазначити, що законодавчого визначення терміну «селянин» не існує. Однак у ст.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дається таке визначення: територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, селища, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром. Таким чином, як вбачається з цього визначення, виникає нова вимога для здійснення цих повноважень – постійне місце проживання.

Відповідно до ст.3 Закону України «Про вільне пересування та вибір місця проживання в Україні» місце проживання – квартира в адміністративно-територіальній одиниці, в якій проживає особа, а також спеціалізовані соціальні установи та соціального захисту населення, військові частини.

Місцезнаходження – адміністративно-територіальна одиниця, в якій особа проводить менше шести місяців на рік. У зв'язку з викладеним можна зробити висновок, що жителем села, селища є фізична особа, яка постійно, тобто довше шести місяців, перебуває в квартирі, спеціалізованому соціальному закладі,

службі соціального захисту або військова частина, що базується на території даного села чи селища.

Беззаперечним доказом постійного проживання на території вашого села чи селища є реєстрація місця проживання, але не єдина. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вибір місця проживання в Україні» Реєстрація місця проживання чи місця проживання особи або її відсутність не може бути умовою для здійснення прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами. України. Отже, наявність інших доказів постійного проживання (власність, оренда, акт перевірки житлових умов, надання, наявність роботи) може свідчити про те, що особа проживає в тому чи іншому селі чи місті.

Враховуючи існуючу систему місцевого самоврядування в Україні, закріплену ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», староста може допомогти у підготовці документів, які необхідно подати до одного з наступних ОМС:

- відповідна рада;
- відділи;
- адміністрація;
- інші виконавчі органи компетентної ради;
- виконавчий орган районної, обласної ради.

Повноваження старости, які зараз аналізуються, обмежуються тими питаннями, які особа бажає вирішувати – це місцеве самоврядування. Враховуючи зміст статті 19 Конституції України, згідно з якою посадові особи місцевого самоврядування (у даному випадку голова) діють у порядку, встановленому Конституцією та законами України, керівник зобов'язаний виконувати лише ті функції, які прямо його повноважень. Тому він не має права виконувати ці функції, якщо положенням про старосту чи окремою постановою ради не передбачено надання допомоги жителям села чи селища у підготовці документів, які подаються до органів місцевого самоврядування. посадових осіб або представників.

Для якісного здійснення вищезазначених повноважень староста повинен орієнтуватися в структурі органів комунального самоврядування в муніципалітеті та знати, який орган чим займається і які теми входять до його компетенції. Таким чином ви уникнете пересилання заявки, відправки документів назад заявнику або навіть відмови. Також важливо розуміти, що одні документи вимагають суворого дотримання вимог щодо заповнення затвердженої форми, інші – оформляються в довільній формі.

Крім того, староста не уповноважений передавати документи органам місцевого самоврядування, контролювати хід їх розгляду та передавати мешканцям листування місцевого самоврядування. Проте, якщо це передбачено Положенням про старосту, він може вести листування між органом місцевого самоврядування та фізичною особою.

Також слід зазначити, що вимоги чинного законодавства не передбачають, щоб журнали зберігалися у старости. Для обліку виконаної роботи місцеве самоврядування може прийняти рішення про покладання на старосту обов'язку вести такий журнал. Фактично це було б і показником ефективності роботи старости, і окремим документальним підтвердженням його річного звіту.

Висновки до розділу 2

У 2014 році уряд України запровадив реформу місцевого самоврядування та прийняв концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади країни, яка встановлює план дій щодо децентралізації влади в Україні. Одним із очікуваних результатів стало формування об'єднаних територіальних громад, здатних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати проблеми місцевого значення.

Однією з найпопулярніших функцій старости є надання адміністративних послуг жителям вікового району. Проте мало адміністративних послуг, які надають старости як суб'єкти адміністративних послуг. Як приклад можна

навести таку адміністративну послугу, як державна реєстрація актів цивільного стану. Проте процедура уповноваження старости на вчинення цих дій має деякі особливості. У цьому контексті слід зазначити, що Законом України «Про державну реєстрацію справ цивільного стану» суб'єктами надання цих адміністративних послуг визначено виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного значення).

Адміністративні послуги також прирівнюються до надання органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та витягів з реєстрів, довідок, копій, дублікатів та інших передбачених законом актів, якими суб'єкту звернення, а також суб'єкту, що перебуває у його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний правовий статус та/або факт.

Тож коли ми говоримо про роль старости у сфері послуг, то можна сказати, що в деяких випадках староста може бути суб'єктом як адміністративних, так і інших послуг. Повертаючись до існуючої практики в старостинських округах, можна сказати, що весь комплекс додаткових обов'язків, обов'язків та повноважень для старост запроваджено в Положенні про старосту Гадяцької міської територіальної громади, або рішенні сесій Гадяцької міської ради.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Шляхи підвищення ефективності виконання функцій старости в системі місцевого самоврядування

Як уже зазначалося, чинне законодавство України визначає невичерпне коло функціональних обов'язків, до виконання яких можна залучити старосту свого району, які можуть бути покладені на нього за рішенням компетентної ради. Практика старости в різних регіонах суттєво відрізняється за навантаженням: від реалізації мінімального «набору» повноважень до накладання багатьох додаткових повноважень за рішеннями компетентних рад.

Подальші додаткові функції на нього можуть бути покладені відповідно до практики діяльності старости в даному районі. Пропонуємо розглянути деякі з найбільш значущих з них, які мають велике значення як для підвищення ефективності роботи штабу, так і для повсякденного життя жителів старостинського округу Гадяцької міської громади (далі Гадяцька МТГ).

Відповідно до статті 40 Конституції України кожен має право подавати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та надати обґрунтовану відповідь у встановлений законодавством строк. Через деякі особливості статусу старости при розгляді звернень громадян по суті де-факто залишається без правового регулювання.

Закон України «Про покликання громадян» регулює питання практичної реалізації права, наданого їм Конституцією України, органами влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, пропозиції щодо вдосконалення їх діяльності, виявлення недоліків, заходів з боку посадових осіб, органів державної влади та органів державної влади. Закон надає громадянам

України можливість брати участь в управлінні державними і громадськими справами, впливати на вдосконалення органів влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від їх власності, захищати свої права та законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення.

Староста Гадяцької МТГ є посадовою особою, яка самостійно займається прямими чи переадресованими дзвінками громадян від працівників місцевої влади. У практиці Гадяцької МТГ часто трапляється, що звернення адресується голові міської ради, але питання, яке піднімається у зверненні, стосується роботи старости. Після реєстрації головуєчий вирішує, чи є його обов'язком розгляд цієї заяви. Враховуючи величезні повноваження сільської, міської, міської, ради чи виконкому, очолюваних одним і тим же чиновником, проблему можна вирішити, по суті, без зміни віку. Тому в даному випадку старості не відомо про розгляд такої заяви.

Чинне законодавство не покладає на старосту жодних обов'язків вести щоденники чи записи. Разом з тим, це не може бути підставою для відхилення скарги чи нерозгляду справи. Тому виникає питання, як правильно організувати розгляд скарг старостою. Найкращий спосіб зробити це – доручити старості вести облік звернень громадян, які надходять відповідальному старості.

У будь-якому випадку, навіть якщо відповідні завдання не поставлені, староста залишається відповідальним за отриманий ним запит. Тому прийняття радою відповідного рішення є лише додатковим обов'язком для старости вести щоденник, реєструвати отримані заяви та заповнювати спеціальну картку.

Основною лазівкою в законодавстві є те, що відповідно до ч.1 ст.16 Закону України «Про звернення громадян» скарга на дії чи рішення органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, засобів масової інформації, посадових осіб подається у порядку підпорядкування, що залишає можливість для особи звернутися до вищої інстанції чи посадової особи, право на звернення до суду відповідно до чинного законодавства, а за відсутності такої інстанції або у разі розбіжності між громадянином і прийнятим рішенням за скаргою – безпосередньо до суду. Це

означає, що через власний статус та відсутність підлеглих, староста ніколи не буде розглядати скаргу з цього приводу.

Для органів місцевого самоврядування все більш актуальним стає питання організації діяльності старост як посадових осіб місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення окремих нотаріальних дій. Залишається незрозумілою ситуація щодо можливості уповноваження старост на вчинення окремих нотаріальних дій у поселеннях, де немає нотаріусів та регулярності здійснення повноважень нотаріусів у разі тимчасової відсутності старости.

За загальним правилом територіальної підсудності нотаріальні дії може вчиняти будь-який нотаріус або посадова особа органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом України та інших випадків, передбачених законодавством України.

Відповідно до Закону України «Про нотаріат» посадова особа органу місцевого самоврядування, яка вчиняє нотаріальні дії, не має права вчиняти нотаріальні дії від свого імені та за дорученням чоловіка чи дружини, їх та їх родичів (батьки, діти, онуки, бабусі й дідусі, брати, сестри), а також від імені та за дорученням працівників цього обласного органу влади. Посадові особи місцевого самоврядування не мають права вчиняти нотаріальні дії від імені та за дорученням цього органу місцевого самоврядування. У цих випадках нотаріальні дії вчиняються нотаріусом або іншим муніципальним органом.

Це означає, що нотаріальні дії може здійснювати будь-який голова, як уповноважена посадова особа місцевого самоврядування будь-якої об'єднаної територіальної громади на всій території України.

У перелічених у ч. 1 ст. 41 Закону України «Про нотаріат» передбачає виняток із загального правила, згідно з яким особа може вчинити відповідну нотаріальну дію лише у конкретного нотаріуса чи посадової особи окремого органу місцевого самоврядування.

Наприклад, заходи щодо охорони спадкового майна, видачі свідоцтва про право на спадщину, видачі свідоцтва про право власності на частку спільного майна подружжя у разі смерті одного з подружжя, нотаріуси чи посадові особи

місцевого самоврядування здійснюються лише за місцем проживання. спадкування.

У разі тимчасової відсутності старости, який здійснює свої повноваження у відповідному населеному пункті, що входить до складу об'єднаної громади, жителі цього населеного пункту мають право на власний розсуд звернутися за вчиненням нотаріальних справ, якщо інше не передбачено статтею закону до старости іншого населеного пункту, що входить до складу територіальної громади, до іншого органу місцевого самоврядування або до нотаріуса.

Відповідно до ч. 2 ст. 41 Закону України «Про нотаріат» місцем вчинення нотаріальних дій є приміщення органів місцевого самоврядування. У деяких випадках, коли громадянин не може потрапити у відведене приміщення, а також коли цього вимагають особливості договору про посвідчення, нотаріальні дії можуть здійснюватися за межами відведеного приміщення.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в рамках консультативно-методичного забезпечення територіальних громад свого часу розробило алгоритм дій щодо надання старостам повноважень щодо вчинення нотаріальних дій та заходів з реєстрації актів цивільного стану, які зосереджені на тому, що рішення про уповноваження старости на здійснення повноважень виконавчих органів ради має чітко визначити адміністративно-територіальні межі здійснення цих повноважень (тобто лише територія села, селища, на яку поширюються повноваження старости).

Враховуючи викладене, вважаємо, що староста може вчиняти нотаріальні дії лише в межах відповідного села, селища, визначеного в рішенні про уповноваження старости на вчинення нотаріальних дій у межах своїх повноважень та у приміщенні чиновник місцевого самоврядування, яким він є.

Належне утримання території є частиною заходів щодо благоустрою населених пунктів. Слід також зазначити, що відповідно до чинного законодавства України під утриманням території слід розуміти цільове використання відповідно до генерального плану населеного пункту, інших

містобудівних документів, правил благоустрою, а також санітарна обробка, благоустрій, утримання та реставрація об'єктів.

У зв'язку з цим доречно зазначити, що на території кожного населеного пункту діють відповідні правила благоустрою. Це місцевий документ, який розроблено на місцевому рівні та затверджено на засіданні місцевої ради. Відповідно до п. 3 і 4 ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено: якщо компетентна сільська, міська, селищна рада не прийняла рішення про затвердження правил, то застосовуються типові правила, розроблені та затвержені центральним органом виконавчої влади, що керує питаннями розробки державної політики в житлових компаніях. Встановлення правил благоустрою населеного пункту належить до виключної компетенції ради. При цьому зазвичай затверджується план заходів з благоустрою населених пунктів для районів відповідних населених пунктів. Слід зазначити, що законодавчого визначення суб'єкта, який має розробити та затвердити такий план, немає. Крім того, виконавчий комітет Гадяцької міської ради призначив відповідального за благоустрій старостинського окрвгу старосту, який також відповідає за інформування населення про заходи з благоустрою.

Роль держави у соціальному забезпеченні визначається юридичною природою соціальних прав, до яких відноситься право на соціальне забезпечення. Відповідно, реалізація соціальних прав безпосередньо залежить від позиції держави. Держава, що реалізує соціальну політику, створює систему соціального забезпечення, яка гарантує реалізацію права особи на соціальне забезпечення та делегує місцевій владі окремі повноваження щодо соціального забезпечення.

В умовах перерозподілу наявних фінансових ресурсів виникає потреба у посиленні та забезпеченні соціально-правових гарантій окремих соціально незахищених категорій, у тому числі на певній території. У процесі децентралізації та формування єдиної регіональної влади вони відповідають за безпосередню реалізацію власних (самостійних) повноважень у сфері соціального забезпечення за рахунок місцевого бюджету. Важливу роль у

здійсненні цих повноважень відіграє орган законодавства про старост, який у сфері групи старост повинен вживати заходів, передбачених чинним законодавством, з метою посилення соціального захисту окремих категорій.

Здійснення повноважень у сфері соціального захисту населення за рахунок коштів місцевого бюджету здійснюється відповідальним структурним підрозділом Гадяцької МТГ або відповідальним працівником виконавчого органу обласної влади. Відповідно, староста підтримує уповноважених представників у захисті прав людей, які потребують соціального забезпечення за рахунок МТГ.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про зайнятість населення» МТГ має в межах своїх повноважень брати участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення; при виконанні територіальних (місцевих) програм зайнятості (ст. 18); при визначенні видів та організації громадських робіт, що задовольняють потреби МТГ або соціальні потреби органів місцевого самоврядування (ст. 31); у створенні у разі потреби спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів (ст. 17 Закону «Про основи соціального захисту інвалідів в Україні»). Староста має внести пропозиції щодо видів робіт, які можуть бути використані при організації благоустрою та мають соціально значущу спрямованість, відповідають потребам та соціальному розвитку МТГ загалом та окремих населених пунктів зокрема.

Одне з найважливіших питань, яке доводиться вирішувати новоствореному МТГ на початку своєї діяльності – формування місцевого бюджету. І старости відіграватимуть у цьому процесі надзвичайно важливу роль. Фактично, спеціалісти планово-економічного відділу президії правління МТГ (або окремі спеціалісти, якщо такий не створено), які раніше входили до відповідних рад, уже склали та затвердили місцеві бюджети, і ця проблема не нова. Проте бюджет МТГ має свої особливості, з якими цим фахівцям теж доводиться мати справу. Це питання абсолютно нове для старост.

Вважаємо, що це питання доцільно врегулювати через відповідні локальні закони, оскільки кожен учасник відносин (спочатку – особи, потім – члени

виконкому та заступники) повинен чітко усвідомлювати роль старости в цій роботі. Тому доцільно передбачити, щоб кожен керівник МТГ незалежно від джерел фінансування (державний бюджет, міський бюджет, дотації тощо) брав участь у підготовці місцевих проектів програм, які реалізуються в селі.

Також доцільно коротко виступити на засіданнях відповідних запасних комісій, які беруть участь у підготовці проектів рішень про муніципальні бюджети та перед заступниками під час розгляду рішення про затвердження міського бюджету на рік та будь-яких змін. Виступ кожного старости може призвести до змін у відповідних програмах. Виходячи із норм законодавства, бюджетні програми – це одна із особливих складових програмно-цільового методу. Параметри бюджетної програми (мета, завдання, результативні показники тощо) затверджуються в установленому порядку паспортом бюджетної програми.

Програми соціально-економічного та культурного розвитку, які відповідно до статей 26 та 43 Закону № 280 за окремим рішенням компетентної ради можуть виконуватися протягом кількох років. У разі потреби кошти на їх реалізацію передбачатимуться за рахунок коштів бюджету, виділеного на відповідні бюджетні програми. Перш за все, старости повинні ознайомитися з поточними місцевими програмами соціально-економічного та культурного розвитку. Це стосується як короткострокових, так і довгострокових програм, оскільки є програми, які затверджуються на 5-10 років.

Необхідну інформацію про такі програми можна знайти в додатках до затвердженого міського бюджету на поточний рік (багатодомогосподарські – якщо бюджети місцевого самоврядування виконуються окремо до кінця року).

Переглядаючи існуючі програми, слід також звернути увагу на те, яку територію вони охоплюють, на які групи населення вони впливають, на яку територію і на який період часу вони призначені. Програми соціально-економічного та культурного розвитку є нормативними документами, тому можуть змінюватися та доповнюватися за рішенням Ради. У цьому випадку

староста може мати право виступати за такі зміни, якщо переконаний, що це необхідно для людей, чий інтереси він представляє.

Місцеві програми можуть фінансуватися як із загального фонду місцевого бюджету, так і зі спеціального фонду і можуть включати благодійні внески, грантові проекти та міжнародну технічну допомогу, отриману з бюджету для виконання місцевої програми. Бюджет МТГ не є винятком.

Староста може активно допомогти знайти додаткові ресурси для своєї громади, особливо через міжнародні проекти та програми технічної допомоги, а також через залучення до різноманітних заходів неурядових організацій, що діють у його «громадах», та самих мешканців.

Також не забуваймо, що не все вимірюється грошима. Тож якщо впливовий та шанований мер може спільними зусиллями та без додаткових коштів з місцевого бюджету організувати інших жителів села для таких заходів, як вивіз сміття чи благоустрій села, це слід враховувати. Проте мудрий керівник громади не повинен залишати поза увагою таку діяльність старости, адже організовуючи громаду на такі заходи, староста економить кошти з місцевого бюджету.

Крім того, слід зазначити, що ради МТГ часто не мають власних ресурсів для реалізації соціально-економічних та інших цільових програм і змушені вдаватися до зовнішніх джерел фінансування. Такими джерелами можуть бути державний фонд регіонального розвитку, фонди проектів і програм міжнародної технічної допомоги, кошти інвесторів тощо.

3.2 Перспективи вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост

Перший досвід створення та функціонування Інституту старост в Україні виявив ряд проблем і недоліків, про які вже йшлося вище. Тому на порядку денному постало питання про необхідність удосконалення, зокрема на рівні законодавчого регулювання. 1 червня 2016 року група народних депутатів

zareєструвала Закон №4742 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)».

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та пов'язані з ним зміни до Законів «Про місцеві вибори», «Про запобігання корупції» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» з метою роз'яснення, визначення Вікового статусу, меж його діяльності, обсягу повноважень, причин та порядку дострокового припинення повноважень, а також гарантій діяльності.

Важливим нововведенням у проекті №4742 є значне розширення повноважень старост. Зокрема, до п'яти повноважень, визначених чинною редакцією Закону про місцеве самоврядування в Україні, слід додати більше. По-перше, старости запрошуються до участі у пленарних засіданнях ради приходу та її постійних комісій з дорадчим і гарантованим виступом з питань, які зачіпають інтереси жителів сіл і селищ у їх старост. Реалізацію цього права слід оцінити позитивно, оскільки воно може посилити здатність старост впливати на порядок денний ради громади та представляти інтереси окраїнних населених пунктів, від яких вони обираються.

По-друге, староста повинен сприяти діяльності керівника громади та депутата ради громади в районі свого старостинського округу та брати участь в організації виконання рішень та розпоряджень ради громади та контролю за їх виконанням. Оскільки староста є посадовою особою місцевого самоврядування, логічно та доцільно надати йому ці повноваження. Питання лише в тому, чому і як староста має сприяти діяльності окремих депутатів селищної ради, які не є посадовими особами місцевого самоврядування, а здійснюють представницьку владу через колективний орган – селищну раду – і які можуть бути обрані з окремих округів, підвідомчості старост.

По-третє, принциповим є те, що законопроектом № 4742 пропонується закріпити на законодавчому рівні повноваження старост щодо ухвалення проектів рішень волосної ради про майно місцевих органів влади у їх районах. У деяких громадах такі повноваження вже закріплені в статутах і розпорядженнях

для старост. Його закріплення в законодавстві дозволить поширити цю практику на всі об'єднані громади України, створивши ефективний механізм контролю та балансу між центром та периферією територіальних громад.

По-четверте, аналізований законопроект ставить перед старостами широкий спектр завдань щодо моніторингу стану навколишнього середовища, соціальної та комунальної інфраструктури, правової системи та захисту прав і законних інтересів місцевих жителів та соціального захисту, а також культура, освіта, спорт, туризм, житлово-комунальні послуги, реалізація свого права на працю, медичне обслуговування. За результатами моніторингу старости зобов'язані інформувати міську раду, її органи та відповідальні органи державної влади про виявлені недоліки.

Загалом, ці завдання цілком під силу старостам. Крім того, якщо їх правильно запровадити, вони можуть покращити внутрішню комунікацію в громаді, допомогти швидше вирішувати проблеми та покращити якість адміністративних послуг. Особливо це стосується великих громад, які складаються з безлічі населених пунктів, де влада в адміністративному центрі може просто не знати про важливі проблеми на периферії.

По-п'яте, законопроектом пропонується надати старості право отримувати інформацію, документи та матеріали, необхідні для виконання своїх повноважень, від виконавчих органів місцевих рад, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб. Це право також підвищує статус старости в громадах і є важливою гарантією їх діяльності, щоб його реалізація могла вважатися доцільною та виправданою.

По-шосте, позитивним є повноваження старост сприяти утворенню та діяльності самоорганізаційних комітетів у населених пунктах відповідної групи старост, а також в організації та проведенні загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої демократії на території старости. У цьому сенсі староста покликаний виступати своєрідним посередником між органами влади територіальної громади та жителями периферії у реалізації свого права на місцеве самоврядування через різноманітні форми участі громадян.

З іншого боку, у законопроекті є недолік, що фактично містить виключний перелік повноважень старости, тоді як чинна редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що розпорядженням старости можуть бути покладені інші обов'язки. Оскільки в деяких місцевих органах влади може виникнути необхідність делегувати частину повноважень старостам, доцільно зберегти останнє правило. Проте слід уточнити, що ці обов'язки мають належати до компетенції виконавчих органів місцевої ради.

Але загалом, розширюючи повноваження старост, законопроект № 4742 містить дуже негативний момент щодо бажання зробити членство старост у виконкомах рад приходів необов'язковим, а не обов'язковим (як сьогодні). У чинній редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначено, що староста за посадою входить до складу виконавчого комітету територіальної міської ради. Натомість законопроект передбачає таке формулювання: до складу виконавчого комітету ради, який представляє місцеву владу, може входити староста.

У разі прийняття цього положення міська рада територіальної громади одноосібно і від її доброї волі вирішує питання про допуск старости до складу виконавчого комітету чи ні. В результаті цілком можливо, що старост не приймуть взагалі або лише частину старост приймуть до виконкому, що ставить їх у нерівне становище. Це особливо небезпечно для асиметричних громад, де старости можуть бути єдиними реальними суб'єктами представлення та захисту інтересів периферійних груп. Невключення старост до складу виконавчого комітету суттєво обмежить їхню здатність виконувати свої функції.

Крім того, запропонований порядок допуску старост до складу виконкому зробить їх більш залежними від депутатів, які затверджують чисельність та штат виконкому та завідувача приходом, який висуватиме до нього кандидатів. Це, у свою чергу, може негативно вплинути на здатність старост жорстко відстоювати інтереси сіл і селищ, з яких вони обрані.

Позитивним нововведенням законопроекту №4742 є запровадження відсутніх у чинному законодавстві механізмів підзвітності та відповідальності

старост. Зокрема, законопроектом передбачено, що старости відповідних сіл, селищ є відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою – є підзвітним, підконтрольним і відповідальним. При цьому староста зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати перед жителями відповідних сіл і селищ на відкритих зборах громадян про свою роботу. А на вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста зобов'язаний у будь-який момент звітувати перед радою про її роботу.

Особливо важливим у цьому контексті є запровадження механізму відкликання народної ініціативи, який надає виборцям значний контроль над діяльністю старости. Це заповнить нинішню лазівку в законі, яка залишає старост єдиною виборною посадою в системі місцевого самоврядування, на яку не поширюється процедура відкликання. Водночас, законопроект №4742 містить ще одну норму, згідно з якою повноваження старости можуть бути припинені за рішенням сільської, селищної, міської ради у разі порушення ним Конституції чи законів України, прав і свобод. не здійснює гарантії своїх повноважень. У цьому випадку відповідне рішення ради приймається таємним або відкритим голосуванням більшістю від загальної кількості її членів.

Основна небезпека цих нормативних актів полягає в тому, що вони фактично закладають основу для повного підпорядкування старост місцевій раді місцевої влади, що неминуче обмежує їхню здатність ефективно захищати інтереси окраїнних населених пунктів, в яких вони обираються. Більше того, внаслідок прийняття цих норм колективний орган, обраний усією об'єднаною громадою, має право припинити повноваження посадової особи, обраної лише частиною цієї громади. В асиметричних локальних громадах це може призвести до повного домінування адміністративних центрів та позбавлення периферії.

Український досвід місцевого самоврядування дає багато прикладів того, як депутати місцевих рад достроково припиняли повноваження сільських, селищних та міських старост з досить сумнівних причин, часто з суто політичних та/або комерційних причин. Однак, якщо більшість у дві третини від загальної кількості членів має прийняти рішення про дострокове припинення повноважень

виконавчої ради, у старости достатньо простої більшості. Як наслідок, ми можемо створити прецеденти дострокового припинення повноважень старост діяти в інтересах свого населеного пункту (тобто виконувати свою основну функцію), але проти волі рад приходів та їх президентів.

Окрім проаналізованого законопроекту № 4742, у Верховній Раді України від 17 лютого 2016 року зареєстровано проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо виборів старост № 4091 які, однак, не принципові, а уточнюючі.

Законопроект спочатку передбачає уточнення, що старости можуть обиратися як в одному, так і в кількох населених пунктах. І хоча чинна редакція закону також це допускає, пропозиція щодо більш точної конкретизації відповідного положення видається доцільною. Фактично ця невелика зміна пов'язана з усіма іншими технічними змінами, запропонованими в проекті №4091, які мають більш технічний характер. Водночас у цьому законопроекті немає пропозицій щодо розширення повноважень старост, закріплення принципів їх взаємодії з парафіяльною радою територіальної громади, механізмів їх підзвітності та відповідальності.

29 липня Президент України підписав Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку Інституту старости» (Закон № 4535), який Верховна Рада ухвалила 14 липня 2021 року. Документ має на меті зміцнити інститут старости та розробити механізми участі громадськості в процесах прийняття рішень місцевою владою.

Закон регулює, зокрема, затвердження кандидатури старости, порядок утворення старостинських округів, затвердження міською радою положення про старосту, суміщення посади старости тощо.

Відповідно до положень закону обов'язковим є проведення громадського обговорення з мешканцями відповідного старостинського округу до подання кандидата на розгляд ради приходу, яка його затверджує. Кандидатура старости вважається прийнятною, якщо вона набрала за результатами громадського

обговорення не менше 7-20% голосів, залежно від чисельності населення відповідного старостинського округу.

Закон передбачає, що відтепер входження старости до складу виконавчого комітету ради громади вже не буде обов'язковим. Проте йому гарантується право брати участь і виступати на пленарних засіданнях громадської ради, засіданнях її постійних комісій та правління з питань, що стосуються інтересів мешканців відповідної групи старости.

Крім того, нещодавня діяльність вищого законодавчого органу держави щодо регулювання діяльності інституту старости дозволяє обговорити реальну боротьбу держави за цей інститут. Подальше законодавче вдосконалення існування інституту старости з чіткими гарантіями його діяльності забезпечить його існування разом з іншими важливими інститутами держави.

Висновки до розділу 3

Як уже зазначалося, чинне законодавство України визначає невичерпне коло функціональних обов'язків, виконання яких може вплинути на старосту свого району, які можуть бути покладені на нього за рішенням компетентної ради. Практика старости в різних регіонах суттєво відрізняється за обсягом роботи, яку він/вона виконує: від реалізації мінімального «набору» повноважень до накладання багатьох додаткових повноважень на старосту.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку Інституту старійшин» (Закон № 4535), прийнятий Верховною Радою 14 липня 2021 р., врегульовує питання затвердження кандидатури старост, порядок створення старостинських округів, затвердження радою громади положень про старосту, суміщення посади старости тощо.

Відповідно до положень закону обов'язковим є проведення громадського обговорення з мешканцями відповідного старостинського округу до подання кандидата на розгляд ради приходу, яка його затверджує. Кандидатура старости

вважається прийнятною, якщо вона набрала не менше 7-20% голосів на громадському обговоренні залежно від чисельності населення відповідного старостинського округу.

Закон передбачає, що відтепер входження старости до складу виконавчого комітету ради громади вже не буде обов'язковим. Проте йому гарантується право брати участь і виступати на пленарних засіданнях ради громади, засіданнях її постійних комісій та правління з питань, що стосуються інтересів мешканців відповідного старостинського округу.

Інститут старости відкрив нові можливості для впливу на вирішення проблемних питань на місці. Реалізація повноважень старости та регулювання його діяльності на місцевому рівні на практиці свідчить про відсутність єдиних універсальних методів у підходах до організації роботи старости. Кожна територіальна громада визначає це самостійно, враховуючи свої потреби. Це дозволяє територіальній громаді краще адаптуватися до специфіки своєї території та життя її громадян.

Гнучка можливість територіальної громади, передбачена чинним законодавством України, використовувати повноваження старости на свій розсуд (визначати його повноваження відповідно до необхідних функцій), дозволяє органам місцевого самоврядування в повній мірі застосовувати принцип незалежності у прийнятті рішень.

ВИСНОВКИ

Отримані результати дослідження дали змогу розв'язати завдання, згідно з якими інститут старости досліджено в системі місцевого самоврядування України, специфіку його діяльності з визначенням проблемних моментів у його функціонуванні. Підводячи підсумки дослідження, можна сформулювати низку висновків та рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

Розглянуто концепцію нового суб'єкта місцевого самоврядування – старости з подальшою розробкою рекомендацій щодо покращення його правового статусу. Підсумуємо, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування та призначається на строк повноважень міської ради в селах, селищах, визначених рішенням міської ради територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» крім її адміністративного центру.

Вважаємо, що визначення поняття «староста» у законодавстві не є чітко описаним, тому пропонуємо своє: староста – посадова особа місцевого самоврядування, наділена статутними повноваженнями, які можуть бути розширені, має встановлені законами гарантії щодо реалізації їхніх прав і несе відповідальність за свою діяльність.

Робота законодавчої влади у сфері реформування місцевого самоврядування, що здійснює адміністративні послуги, є належною та своєчасною. При цьому деякі його елементи потребують перегляду та вдосконалення. Особливо це стосується концепції інституту старости.

Щоб запобігти фрагментарним і часто хаотичним змінам у цій сфері, які не вирішують проблеми, а породжують прогалини та конфлікти, подальші законодавчі ініціативи мають бути зважені не з політичних міркувань, а комплексно, з урахуванням поглядів наукової спільноти, та цільове прийняття відповідного базового нормативно-правового акту з комплексними удосконаленнями.

Досліджено правовий статус старости як посадової особи місцевого самоврядування, зокрема порядок отримання статусу старости, його повноваження, функції, правові гарантії реалізації його прав, а також обов'язків. Старостою є посадова особа місцевого самоврядування, яку призначає відповідна рада.

На нашу думку, правовий статус старости можна зрозуміти, вивчивши постанови. Крім того, коли порядок набуття статусу старости, його повноваження, гарантії його прав та обов'язків закріплені законом, його функції слід розглядати з позицій повноважень. Також слід розрізняти функції старости: представницька, бюджетна, інформаційна, контрольна, конституційна, організаційна.

Слід зазначити, що Конституція України не містить жодних положень щодо правового статусу старости. Його положення про місцеве самоврядування потребують серйозних змін, які, на нашу думку, мають бути запроваджені найближчим часом.

Інститут старости відкрив нові можливості для впливу на вирішення проблемних питань на місці. Реалізація повноважень старостою та регулювання його діяльності на місцевому рівні на практичному прикладі свідчить про відсутність єдиних, універсальних підходів до організації роботи старости. Кожна регіональна влада визначає її самостійно, враховуючи свої потреби. Це дає змогу територіальній громаді краще адаптуватися до специфіки своєї території та життя її громадян.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку Інституту старійшин» (Закон № 4535), прийнятий Верховною Радою 14 липня 2021 р., врегульовує питання затвердження кандидатури старост, порядок створення старостинських округів, затвердження радою громади положень про старосту, суміщення посади старости тощо.

Відповідно до положень закону обов'язковим є проведення громадського обговорення з мешканцями відповідного старостинського округу до подання кандидата на розгляд ради приходу, яка його затверджує. Кандидатура старости

вважається прийнятою, якщо вона набрала не менше 7-20% голосів на громадському обговоренні залежно від чисельності населення відповідного старостинського округу.

Закон передбачає, що відтепер входження старости до складу виконавчого комітету ради громади вже не буде обов'язковим. Проте йому гарантується право брати участь і виступати на пленарних засіданнях ради громади, засіданнях її постійних комісій та правління з питань, що стосуються інтересів мешканців відповідного старостинського округу.

Підсумовуючи оцінку змін, можна сказати, що вони дійсно мають сприяти підвищенню юридичної та моральної відповідальності новообраних міських голів, старост та інших посадових осіб місцевої влади перед громадою та роллю місцевого самоврядування в нашій державі.