

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:
Зав. кафедри
« ___ » _____ 2021 р.

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр»
на тему: «Інститут старост в об'єднаних територіальних громадах: проблеми
теорії та практики»

Студентки економіко-правового
факультету
спеціальності 281 Публічне
управління та адміністрування
освітнього ступеня «Магістр»
Слізько Олени Олександрівни
Науковий керівник:
Топузов Володимир Іванович
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри права та публічного
адміністрування
Рецензент:
Мітько Василь Михайлович, голова
Нікольської селищної ради

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
« ___ » _____ 2021 р.

Маріуполь – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1 НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУТУ СТРАТОСТ.....	8
1.1. Староста в системі місцевого самоврядування: сутнісне вираження проблеми.....	8
1.2. Інститут старост в місцевому самоврядуванні України: історичні засади.....	18
Висновки до розділу 1.....	28
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ.....	30
2.1. Нормативно-правове забезпечення формування інституту старост в Україні.....	30
2.2. Характеристика муніципально-правового статусу старости в об'єднаних територіальних громадах.....	44
Висновки до розділу 2.....	58
РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ В УКРАЇНІ.....	60
3.1. Проблемі питання практики інституту старост в сучасних умовах децентралізації.....	60
3.2. Удосконалення інституційних важелів розвитку інституту старост в об'єднаних територіальних громадах.....	70
Висновки до розділу 3.....	80
ВИСНОВКИ.....	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	88

ВСТУП

Актуальність теми. Однією з основних змін в державі Україна, необхідних для її проєвропейського розвитку, є реформа місцевого самоврядування та децентралізації, а одним з найважливіших етапів цієї реформи є процес формування спроможних громад та ефективної місцевої влади.

Реформа децентралізації в Україні активізувала процес створення інституту старост у територіальних громадах. Реформа децентралізації стала поштовхом до зміцнення об'єднання територіальних громад, формування їх оптимальної конфігурації та вдосконалення механізмів й інструментів формування нової системи місцевого самоврядування. За даними моніторингу процесу децентралізації та реформи місцевого самоврядування Міністерства розвитку громад та територій України, зокрема, це підтверджують, так, у 2019 році загальна кількість старост в ОТГ становила 3207 осіб, що у 4,5 рази більше у порівнянні з 2015 роком. За словами міністра розвитку громад і територій Олексія Чернішова, «однією з цілей реформи децентралізації є створення ефективного механізму участі кожного члена громади у місцевому самоврядуванні. Старости повинні забезпечувати інтереси цих громад і бути головною ланкою між жителями громади та їх керівництвом» [1].

Два важливі стимули, які держава надає створеним ОТГ, сприяли їх добровільному об'єднанню. Перш за все, це додатковий фінансовий ресурс - ОТГ переходить від нового джерела доходу до місцевого бюджету у вигляді субвенції від держави в новому статусі. По-друге, місцеве самоврядування має більшу незалежність у прийнятті рішень і має можливість вирішувати проблеми у своїй громаді на основі власних ресурсів.

Водночас важливим завданням і бажанням створити велике територіальне утворення (ОТГ) є щонайбільше наближення місцевої влади до її мешканців.

З метою створення умов у громаді та належного відстоювання інтересів усіх жителів у вирішенні важливих місцевих питань було внесено зміни в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та додано до нього нову посадову особу місцевого самоврядування, а саме, старосту. Цю посаду можуть створити ОТГ місцеві ради всіх населених пунктів, що належать до їх юрисдикції, крім населеного пункту, який є адміністративним центром ОТГ.

Старости маючи власні повноваження та відповідальність перед обраними людьми, стають все більш важливим інститутом в системі місцевої влади.

Зменшення дистанції між громадянами та владою є однією з головних цілей децентралізації. Староста є найбільш наближеним до людей представником органів місцевого самоврядування. Він є лідером, якого підтримують громадяни. Він є новою посадовою особою та новою інституцією, покликаною забезпечити інтереси всіх жителів сіл та селищ в ОТГ за для вирішення найважливіх місцевих проблеми.

Тому староста стає ключовою фігурою, яка замикає формування, впровадження та контроль розвитку підпорядкованої території, завдяки чому мешканці старостинського округу мають можливість здійснювати місцеве самоврядування за допомогою різних форм участі громадськості.

У цих умовах комплексне дослідження формування інституту старост на сучасному етапі українського державотворення є вкрай актуальним та потребує усвідомлення та осмислення ролі старости на шляху до побудови ефективної моделі розвитку села чи селища, громади в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику розвитку об'єднаних територіальних громад, старостинських округів в Україні досліджували такі автори: В. Бабій [2], О. Васильєва, Н. Васильєва [3], О. Ігнатенко [4], М. Карпа [5], Є. Карташов [6], В. Кравченко [7], В. Кравців [8], Т. Семигіна [9], В. Топузов [10], О. Чернеженко [11] та ін. Окремі питання становлення і функціонування інституту старост

досліджували Є. Бородін [12], І. Дробуш [13], В. Коновалов [14], Ю. Шаров [15].

Праці цих дослідників сприяли формуванню філософії реформування української системи місцевого самоврядування та ролі різних державних інституцій (включаючи Інститут старост) у цьому процесі. Однак розвиток інституту старост на території України та створення ефективного механізму функціонування цієї інституції в умовах переходу національної муніципальної системи ще залишається дискусійним, що в свою чергу визначає необхідність подальших досліджень.

Все вищесказане зумовило вибір теми дослідження, актуальність і необхідність його проведення, постановку його мети і завдань.

Мета і задачі дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є аналіз практики формування інституту старост в об'єднаних територіальних громадах та розвитку старостинських округів в Україні.

Мета наукового дослідження зумовила постановку та розв'язання таких завдань:

- дослідити сутнісне вираження інституту старост в системі місцевого самоврядування;
- узагальнити історичні засади формування інституту старост в Україні;
- здійснити аналіз нормативно-правове забезпечення формування інституту старост в Україні;
- визначити муніципально-правовий статус старости в об'єднаних територіальних громадах;
- узагальнити проблемі питання практики інституту старост в сучасних умовах децентралізації;
- з'ясувати пріоритетні напрями удосконалення інституційних важелів розвитку інституту старост в об'єднаних територіальних громадах.

Об'єктом дослідження є сучасний стан та перспективи розвитку інституту старост в об'єднаних територіальних громадах.

Предметом дослідження виступає процес впровадження інституту старост в сучасних умовах децентралізації в Україні.

Методи дослідження. Для досягнення цілей дослідження використовуються загальнонаукові й спеціально-наукові методи та система когнітивних принципів пізнання. Методологічною основою дослідження є науковий метод пізнання соціальних процесів, який являє собою поєднання системної структури, порівняльних та прогностичних методів. Використовуючи їх, можна всебічно та об'єктивно вивчати взаємопов'язані та цілісні об'єкти, що розглядаються.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у вирішенні актуального наукового завдання в галузі публічного управління та адміністрування щодо теоретичного обґрунтування інституту старост в об'єднаних територіальних громадах та обґрунтування пропозицій удосконалення інституційних важелів розвитку інституту старост в об'єднаних територіальних громадах в Україні. Найважливіші результати досліджень, що містять наукову новизну, зазначені в таких наукових положеннях:

- надано комплексне визначення категорії «староста» - посадова особа місцевого самоврядування, яка має закріплену територіальну юрисдикцію (старостинський округ) та діє в інтересах жителів відповідного старостинського округу реалізуючи повноваження встановлені законодавством та Положенням про старосту;

- запропоновано уточнюючу редакцію визначення терміну «старостинський округ», а саме: «це частина територіальної громади (один або кілька населених пунктів; як виняток, частина населеного пункту), крім її адміністративного центру метою якої є надання відповідних послуг жителям населених пунктів та захист їх інтересів старостою»;

- акцентовано увагу на основних проблемних питаннях щодо розвитку інституту старост в ОТГ;

- запропоновано рекомендації щодо модернізації інституційних важелів розвитку інституту старост в об'єднаних територіальних громадах.

Практичне значення отриманих результатів полягає у формулюванні рекомендацій та висновків які заклали основу для подальших досліджень інституту старост в ОТГ за сучасних умов децентралізації. Деякі теоретико-методичні положення та висновки може бути використано в процесі навчання Маріупольського державного університету при викладанні навчальних курсів: «Планування розвитку територіальної громади», «Система місцевого самоврядування в Україні», «Муніципальне управління», «Стратегічне планування».

Апробація результатів дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені на круглому столі «Місьцеве самоврядування: досвід реформ в державах-членах Європейського Союзу та реалії для України» (м. Маріуполь, 15 травня 2021 р).

Структура кваліфікаційної роботи обрана з точки зору теми, визначеної мети та завдань. Робота включає вступ, три розділи, висновки і список використаних джерел. Обрані розділи поділено на підрозділи. Зміст роботи викладено на 87 сторінках друкованого тексту. Список використаної літератури складається із 92 джерел, приведений на 11 сторінках.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУТУ СТРАТОСТ

1.1. Староста в системі місцевого самоврядування: сутнісне вираження проблеми

Довгий час дослідження сутності старости в системі місцевої автономії було предметом дискусій серед науковців та практиків сучасного державного управління. Тому для того, щоб визначити рівень деталізації, пов'язаний із запровадженням інституту старости на місцевому рівні, необхідно проаналізувати етимологію терміна «староста».

Слово «староста» походить від давньоєврейського «шатар» (שטר) в значенні «організовувати, влаштовувати, залагоджувати, вживати заходів». «Шатер» (שטר - наводити порядок, підтримувати спокій, захищати закон, карати, накладати стягнення). «Міштара» (משטרה) - поліція, «шотер» (שטר) - поліцейський (службовець, посадова особа, чиновник) [16].

Однокореневі слова (корінь Ш-Т-Р) [16]:

- російська - староста, варта, сторож, вартувати, строгий, стряпчий (в розумінні: організовувати, залагоджувати, впорядковувати суддівські / нотаріальні справи);

- українська - староста, сторож, строгий;

- англійська - steer (керувати, керувати, слідувати, йти за певним курсом, слухатися управління), steerage (управління, керівництво), steersman (рульової), strict (строгий);

- датська - at styre (керувати), streng (строгий), at straffe (карати);

- ісландська - að stjorna (керувати), strangar (строгий);

- німецька - streng (строгий), bestrafen (карати);

- нідерландська - streng (строгий), straffen (карати);

- литовська - stropus (старанний);

- польська - stroz (сторож), strzec (стража, вартувати);
- хорватська - straža (стража, вартувати), strog (строгий);
- французька - strict (строгий);
- грецька - αυστηρο (строгий);
- давньогрецька - σωτηρ, σωτηρ (рятувальник, спаситель, покровитель), σωτηρία (порятунок, порятунок, збереження; благо, щастя).

І давньогрецьке слово στρατηγος (полководець, вождь, головнокомандувач, стратег). Але не тому, що στρατος + αυω «військо + веду», а тому, що стратегом називається людина, що забезпечує стратегію: планування, порядок, організацію, організацію). Доказом може служити слово οί στρατηγοί (вищі військові і цивільні чини Ахейського і Етолійського спілок). Цивільні-то чини явно ніяких військ не водили. Як і український староста, як і давньогрецький сатрал (сатрап, намісник правителя) [16].

Значення слова «староста» (stároste) у словнику румунської мови [17] предствлене так:

- 1) Адміністративний менеджер міста.
- 2) Лідер гільдії.
- 4) Людина, яка піклується про церкви, також виконує певні послуги в поклонінні релігійному богослужінню; паламар; церковник.

Одинадцятитомний «Словник української мови» [18, с. 662], опублікований в 1970-1980 рр., був першим тлумачним словником в історії України, який давав такі пояснення терміну «староста»:

1. В Україні, Польщі та Литовському князівстві (15-18 століття) - голова місцевого міського чи сільського уряду або самоврядування; війт.
2. На Західній Україні (до 1939 р.)— начальник, повітовий голова.
3. У царській Росії — голова сільської громади.
4. Обрана або призначена особа що відповідає за справи будь-якого громадського колективу, об'єднання тощо.

У Енциклопедичному словнику економіки та права [19] надано такі пояснення терміну «староста» як:

1) в Древній Русі - представник нижчої князівської адміністрації, зазвичай з холопів. У Руській правді згадуються сільський і ратайного староста. Сільський староста, мабуть, відав сільським населенням вотчини, ратайного староста - вотчинної ріллею. За вбивство старости стягувався штраф у 12 гривень: більше, ніж за смерда, рядовича або звичайного холопа, але менше, ніж за тіуна.

2) назва голови місцевого самоврядування. Як правило, староста очолює місцеве самоврядування в невеликих населених пунктах і обираються безпосередньо населенням.

Згідно Тлумачного словника Ушакова [20] староста це виборна (або призначена) особа для ведення справ будь-якого невеликого колективу. Староста села (посадова особа яка обирається для виконання адміністративно-поліцейських обов'язків на селі). Церковний староста (обраний прихожанами для ведення господарства в церкві).

Доречи в інших толкових словниках (Тлумачний словник Ожегова, Тлумачний словник російської мови (Т.Ф. Єфремова) представлено тотожне тлумачення слова «староста» - це виборне або призначена особа для ведення справ якогось невеликого суспільства, колективу [21].

Більш ширше тлумачення поняття «староста» надано у Словнику російської мови XI-XVII ст. [22]:

1. Старий, старець (XIV століття).
2. Глава, начальник, правитель (XIV століття).
3. Шановний член спільноти, який призначається або обирається для ведення спільних справ (1018 р.).
4. Староста церковний (1382 р.).
5. Представник місцевого самоврядування (1550 р.).
6. Представник князівської адміністрації, зазвичай їх холопів, відав сільським поселенням вотчини або вотчиною пашней (1294 р.).

З наведених прикладів ясно, що термін «староста» позначав керівника відповідального за підтримання громадського і відповідно податкового

порядку на будь-якої території, в основному нижча адміністративне ланка (сільське поселення). Староста не має відношення до старості, він обирається / призначається на посаду за старшинством (віком), на відміну від ради старійшин. Малоімовірно, щоб на цю посаду обирали «старого», так як вона вимагала значних фізичних зусиль, розшук злочинців і їх затримання або збір коштів. Це був, звичайно, чоловік в розквіті років, що склав собі певний матеріальний стан (не бідна) і користувався авторитетом серед жителів.

Таким чином, очевидно, що складовою терміну «староста» є позначення нижчого чиновника (адміністратора) на місцях, в поселеннях, в малих містах який обирається (виборна особа) жителями або призначається правителем.

Аналізуючи наукові праці вітчизняних фахівців у галузі юриспруденції, політології, науки державного управління можна навести окремі думки науковців щодо розуміння терміну «староста».

Так, вітчизняні вчені С.М.Воклюк та Л.М. Воклюк визначають, що староста – є представником ОМС що є найбільш наближеним до людей, який гарантує можливість жителям отримувати більшість необхідних послуг на місцях та брати участь у розвитку своєї громади, впливати на рішення місцевої влади, які зачіпають їхні інтереси [23, с. 124].

Відомі вітчизняні науковці-держуправлінці Войт М.І., Халавчук О.М., Циц С.В., Гребенюк В.В., Любченко Н.Л. у практичному poradniku «Організація діяльності старости ОТГ: питання і відповіді» [24, с. 3-4] надають комплексне уявлення про старосту як посередника між жителями села, яких він представляє, та керівниками місцевої ради. Староста знаходиться ближче до жителів свого округу, відповідальний перед ними. Тому староста повинен розуміти всі їхні проблеми, як їх вирішити, як привернути увагу влади до них. Староста повинен сприяти перетворенню цих вимог до управлінських рішень та забезпечувати своєчасне та якісне виконання цих рішень. Водночас староста повинен розуміти всі процеси, що відбуваються в місцевій раді чи її виконавчому органі, і мати можливість донести цю інформацію до людей.

У дисертації «Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики» І. Дробуш [25] визначено більш чітке розуміння поняття «старости» як посадових осіб місцевого самоврядування, це новий інститут, покликаний забезпечити належне представлення інтересів усіх жителів сіл та селищ у територіальних громадах.

В свою чергу заступником міністра розвитку громад та територій В'ячеславом Негодою акцентовано увагу на тому, що староста – це не орган місцевого самоврядування, а посадовець, який має закріплену територіальну юрисдикцію [26].

Панова І.Ю. пропонуємо своє визначення старости, а саме: староста – є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, що наділяється визначеними законодавством повноваженнями, які можуть бути розширені, якій законодавством гарантується реалізація відповідних прав та відповідає за свою діяльність [27, с. 104].

Таким чином можемо констатувати, що основним тезисним компонентом розуміння терміну «староста» серед наведених вище фахівців у сфері місцевого самоврядування є те, що староста – посадова особа місцевого самоврядування.

Але, вважаємо, що юридичне визначення старости повинно бути ретельно досліджене. У контексті вирішення питання добровільного об'єднання територіальних громад у вітчизняному законодавстві з'явилося нове поняття «староста».

Реформа місцевого самоврядування була розпочата у 2015 році. Основні ідеології того часу і зараз проголошують, що органи місцевого самоврядування повинні мати більшу незалежність в управлінні та фінансах. Однак надання значної фінансової та адміністративної свободи місцевим радам усіх сіл та селищ в Україні покладе тягар на всю українську систему управління. Тому реформа передбачала створення ОТГ.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 року № 157-VIII [28] став відправною точкою для

запровадження в Україні інституту старости. Він нормативно закріпив правовий статус старости, його повноваження, функції та гарантії діяльності.

Згідно з нормами, прописаними в Законі, староста є посадовою особою місцевого самоврядування, представником інтересів його мешканців у виконавчих органах місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади; допомагає мешканцям з підготовки документів для подання до ОМС, участвує у підготовці проєкту бюджету, подає пропозиції до виконкомітету ради щодо діяльності на території ОТГ, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності (їх посадових осіб) та має інші обов'язки, які визначені Положенням про старосту.

У лютому 2017 р. ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [29], який вносить зміни в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до у ст. 14¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [30] закріплювалось, що староста «є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі».

Але, ст. 289⁴ Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16.07.2020 № 805-IX [31] у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості ВРУ. 1997 р.. № 24, ст. 170 зі змінами) статтю 14¹ було виключено, проте норма, яка встановлювала статус старости знайшла своє відображення в новій редакції ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, відповідно ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного,

міського голови. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі. Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою» [32].

Тож згідно статті 54¹ строк повноважень старости затверджується сільською, селищною, міською радою за поданням відповідного сільського, селищного, міського голови. Старости більше не обираються прямим загальним голосуванням. Тому посилення на старосту вилучено з «тіла» українського виборчого законодавства. Але це не означає, що система старост зникає. Змінюється виборчий процес: непрямі вибори старост. До того, як кандидатура старости буде подана на розгляд та затвердження радою, кандидатура має бути публічно обговорена з жителями громади.

Слово «затверджується» подекуди сприймається, як «призначається». Однак це не так. Погоджуючись з експертом Лесею Федченко, яка пояснила різницю між призначенням та обранням у дописі на Facebook 20 липня 2020 року. А, саме: «Згідно ст. 3 Закону («Про службу в органах місцевого самоврядування») виділяють три види посад в ОМС:

- посада обрана на місцевих виборах (голова, донедавна староста);
- посада обрана (секретаря ради) або затверджена (керуючого справами, заступників голови) відповідною радою;
- посада, на яку призначаються відповідними головами (інші посадові особи місцевого самоврядування) на конкурсній основі або в іншому порядку, передбаченому законодавством» [33].

Як зазначалося вище, порядок, передбачений законодавством, такий: після громадського обговорення жителів ОТГ сільські, селищні, міські ради затверджують кандидатуру старости. Кандидатуру старости на громадське обговорення вноситься сільськими, селищними та міськими головами. Інших вимог до кандидатів на посаду старости законодавство не встановлює.

Отже, посада старости сьогодні залишається «де-факто» виборною.

Окремо зазначимо що Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 09 лютого 2017 року № 1848-VIII надав більш чітке розуміння статусу старости відносно просторових меж діяльності старости, його повноважень, підстав і порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності тощо. Найважливішим нововведенням цього Закону стало введення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такого поняття як старостинський округ. Йдеться про частину території ОТГ, яка утворена згідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовано один або кілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру ОТГ, що визначена сільською, селищною, міською радою для представництва інтересів мешканців таких населених пунктів (населеного пункту) старостою.

Таким чином, сільською, селищною, міською радою утворюються старостинські округи до складу яких входить один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру ОТГ), який очолює староста. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування, діє в інтересах жителів старостинського округу та є їх представником в ОМС.

До речі, вважається, що модель децентралізації України базується на польській моделі.

Згідно з Конституцією Польщі, основною одиницею польської системи місцевого самоврядування є громада (гміна). Закон Республіки Польща про місцеву автономію встановлює трирівневу систему: гмін, повят і воєводство. У системі місцевого самоврядування Польщі повноваження старости виконує голова повітату. А умовним аналогом українського старости є солтис, який очолює солецтво (допоміжну адміністративну одиницю у польській самоврядній системі, що включає ради солецтв, сільські збори). Тому солецтво – це аналог нашого старостинського округу. Солтис є посередником між радою гміни та жителями, приймає участь у засіданнях гмінної ради, але не має права голосу. Повноваження і функції солтиса закріплені Статутом гміна.

Додатковим документом, що може регулювати діяльність солецтва, виступає статут солецтва. Відповідно від статусу та обсягу повноважень солтиса його винагорода відрізняється: деякими статутами гміна визначено, що солтис діє на громадських засадах; деякими передбачена тільки компенсація солтисам вартості проїзду на засіданні ради. Але і є такі гміна, де солтисам установлюється щомісячна плата [34].

Отже, у польській системі самоврядування солтис фактично є головою села (у системі, впровадженій в Україні це староста) та виконує функції зв'язкового між селянами і гміною. Солтис не є посадовою особою, він діє у переважній більшості на громадських засадах, а його робота є безкоштовною [35].

Щодо впровадження інституту старост в системі місцевого самоврядування доволі цікавим є досвід Литви. Завдяки реформі адміністративно-територіального поділу у Литві була створена адміністративна регіональна одиниця (повіт) вищого рівня, діяльність якої регулюється і контролюється центральним урядом, і адміністративна одиниця самоврядування, а на субмуніципальному рівні сянюнію (*seniunija*), яка не має статусу адміністративно-територіальної одиниці і підпорядковуються органам самоврядування. Кількість сянюній, їх назва, територіальні межі та функції юридичної особи, що переходять сянюнію, визначаються радою місцевого самоврядування. Фактично, рада може створювати самоврядні установи та підприємства в сянюні та призначати старосту - голову сянюні, який є аналогією посадовим особам місцевого самоврядування.

Староста призначається та звільняється з посади місцевим адміністративним директором (аналогічно нашому виконкому) на конкурсній основі. Тому створюється комісія для призначення старости. До її складу входять 7 членів - не менше 3, але не більше 4 членів мають бути представниками частини території сенюнів. На додаток до звичайних представницьких і дорадчих функцій, литовський староста: розпоряджається рахунком сянюнії; може залучати інші кошти (наприклад, грантові кошти);

має право укладати угоди від імені сянюнії; здійснює нагляд за торгівлею в публічних місцях; видає документи про місце проживання, склад сім'ї; проводить реєстрацію смерті, видачу дозволів на поховання; складає протоколи про адміністративні правопорушення та ін [34].

Аналізуючи моделі децентралізації Польщі та Литви, можемо констатувати, що наша модель така ж унікальна, як і раніше. Оскільки на початку реформи децентралізації Україна почала включати елементи досвіду Польщі в реформу місцевого самоврядування, а тепер ми маємо засвоїти досвід, подібний до Литви. Тобто, якщо орган місцевого самоврядування затвердив старосту у старостинському окрузі — він буде ділитися з ними повноваженнями і поділяти відповідальність.

Таким чином впровадження інституту старост в систему місцевого самоврядування є підтвердженням національної державотворчої свідомості, досвіду формування інституційної структури держави, вміння знаходити політичний компроміс у потрібний момент та прогнозувати власне майбутнє.

Найважливішим досягненням реформи місцевого самоврядування в Україні стало об'єднання населених пунктів в об'єднані територіальні громади зі спільним органом місцевого самоврядування і відповідно – бюджетом. Відповідна сільська, селищна, міська рада у складі одного чи кількох населених пунктів (крім адмінцентру ОТГ) може утворювати старостинські округи, які очолює староста. Таким чином староста стає для частини громади важливим комунікатором та виразником інтересів жителів старостинського округу. Тому староста повинен не лише використовувати свої повноваження для вирішення проблем, пов'язаних з інтересами мешканців старостинського округу, а й вирішувати проблеми всієї об'єднаної громади.

Проаналізувавши етиміологічні, понятійні та законодавчі трактування поняття «староста», можна надати комплексне визначення цієї категорії. Отже, староста — це посадова особа місцевого самоврядування, яка має закріплену територіальну юрисдикцію (старостинський округ) та діє в

інтересах жителів відповідного старостинського округу реалізуючи повноваження встановлені законодавством та Положенням про старосту.

Однак для досягнення успішної мети щодо створення дієздатного інституту старост в об'єднаних територіальних громадах, не враховуючи наш власний історичний досвід закладання фундаменту національного місцевого самоврядування, досягти цієї мети буде неможливо.

1.2. Інститут старост в місцевому самоврядуванні України: історичні засади

Унікальність формування та розвитку інституту територіальної громади полягає не тільки в тому, що вона має своє глибоке походження та давні історичні традиції. Впродовж століть український народ продовжуючи зазнавати невдач і борячись за свою країну завжди підтримував місцеву автономію, вдосконалював територіальні громади, органи її управління та поглиблював демократію у своїй державі.

В епоху Київської Русі найвідомішою місцевою демократією були віча (які поділялись на міські та територіальні) та збори (сходи) верв (мешканців кількох сіл чи інших населених пунктів) на яких вирішувалися вкрай важливі питання місцевого значення. Зокрема, згідно зі статтями Короткої редакції «Руської Правди» уперш постають посадові особи на чолі сільської громади (верві) – сільський та ратайний старости [36].

Територіальною основою сільських громад є переважно села, де проживає населення, яке займається сільським господарством, тваринництвом та ремеслами. У письмових матеріалах є кілька назв, що визначають сільські поселення в епоху Київської Русі: «село», «сільце», «погост», «двір», «дім», «деревня». Кожна з цих назв в основному вказує на певний тип поселення. Найпоширеніша назва – «село», що означає місце, де живуть смерди. «Погост» - це центральне поселення в певній сільській місцевості, можливо, громади-

верві, де є спільний ринок, церкви, органи управління громадами тощо. Назви «двір» і «дім» визначали садибу кожного феодала, тобто центр феодалної власності. Нове невелике поселення, створене вихідцями з великого села, називається «деревньою». «Село», «погост» і «деревня» це необоронені поселення, а «дім» та «двір» - це своєрідні замки. Типом спільноти, характерним для цього часу, є землеробська (сусідська великосімейна) громада, яка є перехідною ланкою від первісного суспільства до класового [37, с. 1-2].

В свою чергу у Розширеній редакції «Руської Правди» посадових осіб на чолі сільської громади (верві) названо сільським тиуном та ратайним тиуном [38, с. 24].

На жаль, джерело не містило інформації про його статус та сферу повноважень. Але дослідник історії виникнення та розвитку територіальних громад в Україні П. Ф. Гураль припускає, що, ймовірно, сільський староста спочатку був виборною посадовою особою, керував та представляв сільську громаду. В епоху феодалізму сільський староста змінився від представника волі громади на виконавця волі феодала, і наглядав за виконанням феодалських зобов'язань смердів. Він відповідав за працю і холопів феодалів у феодалській економіці, і ці холопи були змушені працювати і зобов'язані були проводити відробітки. Однак, оскільки влада феодала поширювалася на всю громаду, сільський староста також виконував певні обов'язки громади. Ратайний староста відповідав за роботу у полях, відповідав і наглядав за їх черговістю і за їх якістю тощо [39, с. 24–25].

З пливом часу громадська автономія Київської Русі та сільський староста (тиун) стали частиною давньоруської адміністративної системи, яка пізніше успадкувалась Галицько-Волинською державою та Великим князівством Литовським.

У той же час, будучи сільською адміністративною одиницею згідно з «руським правом», давньоруське громадське самоврядування предстає волость. Волосні громади очолюють волосні старости, якого різні джерела

називали по-різному: старець, отаман, вйт, тиун, сотник. Разом із вічовими зборами громад ці очільники виконують нормотворчі, адміністративні, судові та податкові функції, а також представницькі, як представники громад в зовнішніх відносинах. В селах та невеликих містечках, діяв свій посадовець: намісник, городничий, каштелян, маршалк, децьк, виж, увязич, осмнік тощо. Він контролюють збір податків, будівництво доріг та укріплення. Воєводи і старости призначили на ці посади людей зі свого оточення [38, с. 81, 86, 90–91, 98, 102–103].

З початком процесу централізації Великого князівства Литовського було ліквідовано незалежне руське князівство та створено воєводства, які згодом були поділені на повіти. Повіт - це старостинський округ, де найвища адміністративна та судова влада була зосереджена в руках старости. У цей час староста виконував обов'язки намісника провінції (воєводстві, повіті), маючи широкі адміністративні, судові, військові повноваження та функції розпорядника державної власності.

У своєму дослідженні М. Грушевський згадував, що «старостинський уряд» який був представлений «трибуналом» («городським судом») складався із старости, підстарости (заступника старости) та писаря [40, с. 2].

Після заснування Речі Посполитої в 1569 р., окрім цих адміністративних одиниць, на землях, що становили державну власність були також староства в адміністративно-господарських одиницях, які надавались у власність вищим урядовцям Речі Посполитої [41, с. 21]. На відміну від давньоруської адміністративної системи, де староста є органічною частиною громадської автономії, під час заснування Польсько-Литовської держави назва адміністративної посади «староста» все ще була, але як суто локальна частина польсько-литовської державної системи влади, схожа на сучасних голів райдержадміністрацій.

В Українській козацькій державі - Гетьманщині періоду 17-18 ст. на українській землі під козацтвом польська система управління на місцях була скасована і замінена новою полково-сотенною, яка мала військово-

адміністративний характер [41, с. 27]. Протягом цього періоду посади старости не можна зустріти в громадах, крім сіл, які являли собою рангові володіння. З адміністративно-господарською метою ці села іноді об'єднували в староства. Цими староствами керують спеціальні старости, яких призначає гетьман. Вони підпорядковуються «маршалкам двора рейментарського» і не підпорядковуються керівництву місцевих старшин. Тому розвиток староств в козацьку епоху подібний до адміністративно-господарського староства Речі Посполитої. Це сталося тому, що козацька старшина наполегливо намагалась, щоб зберегти свою давню «вольність» в Російській імперії. На думку сучасних дослідників, докази можна знайти в основних проектах нормативно-правових актів, прийнятих на той час на українських землях [42].

Структура міського та сільського самоврядування в політичній системі Гетьманщини займає особливе місце. Населення сільського поселення зазвичай складається з двох соціальних груп, які утворюють дві громади: козаків (якщо в селі є козацький курінь) та поспільську. На чолі першого був курінний отаман. Другий очолює виборний вїйт - коли село належить до категорії так званого вільного військового поселення. У тій же ситуації, коли в селі були залежні селяни, громаду очолює староста, який призначається державцем села. Якщо жителі села обслуговували кількох власників або державців, старост призначали в кожен громаду окремо. Так звані осавульці та десятники допомагали вїйтам і старостам виконувати владні функції, покладені на них сільською громадою. Вони відповідали за правоохоронну діяльність, комунікацію тощо [43].

Після підписання Україною договору з Московською державою (під назвою Переяславський) у 1654 р. Розпочався процес ліквідації українських форм місцевої автономії: в 1764 р. ліквідується Гетьманство, в 1775 р. — Запорозька Січ, в 1783 р. — скасовується полково-сотенний устрій.

Після ліквідації Гетьманщини українські землі потрапляють до Російської імперії (з кінця 18 століття до початку 20 століття). У цей період

активно запроваджуються виборні посади старост, це, на наш погляд, свідчить про те що староста стає центральною фігурою місцевого самоврядування.

21 квітня 1785 р. Катерина II видає «Грамоту на права и выгоды городам Российской империи» і створює нову муніципальну систему - міські думи. В містах запроваджувалась посада старости. За Грамотою староста обирається раз на три роки для того щоб вести міські книги щодо запису всіх громадян міста. Староста вів список усіх жителів міста та передавав його міському голові, який спільно з представниками від кожної частини міста складав міську книгу та повідомляв про її зміст мешканцям громади [44].

Розвиток та поширення посади старости в основному відбувається в українських селах. До скасування кріпосного права в Росії керівництвом державними селянами займалися різні відомчі установи, яких можна умовно віднести до системи самоврядування на селі.

Державні селяни хоч не будучи закріпаченими (на відміну від поміщицьких кріпаків) але за характером податків і повинностей на користь майже нічим не відрізнялись від кріпаків. Фактично вони були національними кріпаками держави. Державні кріпаки також мали свою власну самоврядну систему.

Згідно з указом від 7 серпня 1797 р. дряд затвердив звіт Господарської експедиції державного господарства «Про поділ казенних сіл на волості і порядок їх внутрішнього управління», і відповідно до звіту, повіти були поділені на волості, які утворювали волосні правління. До їх складу входили: голова, сільський староста або виборний із села, де знаходилось волосне правління, і писар. Сільський староста обирався щороку, отримував оплату від громади і звільнився від усіх повинностей (окрім податкових зборів) [45, с. 12].

У період між 1837 і 1841 рр. значно погіршився економічний стан державних селян, зростало їх невдоволення і зменшувалась їх можливість сплачувати борги. В результаті була проведена Кисельовська реформа щодо державних селян (названа на честь автора проекту П. Д. Кисельова). Результати реформи були закріплені у Зведенні законів Російської імперії [45,

с. 12]. Відповідно до реформи на базі державних селян утворювались сільські громади та вводилось в них самоврядування. Зокрема, були створені у сільських громадах такі владні органи: 1) сільське зібрання (у громадських справах); 2) сільське управління (начальство) (займалось управлінням громадою); 3) сільська розправа (щодо судових справ державних селян).

У склад сільського управління окрім державних управителів входять сільські старости (від одного до трьох), які обираються раз на три роки і звільняються разом із сім'ями від повинностей й отримують за своє служіння жалування із громадських зборів. В обов'язки сільського старости входить внутрішня поліція, господарські справи, набір на військову службу, податкові питання тощо.

Після селянської реформи та звільнення селян від кріпосного права в 1861 р. уряд Російської імперії запровадив нове управління у сільських громадах, до якого тепер входять усі селяни, включаючи колишніх кріпаків. Згідно Загального положення про селян, що вийшли з кріпатства в 1861 р. вставлялось управління сільською громадою у вигляді сільського сходу та сільського старости, який мав широкі повноваження стосовно управління сільською громадою. Він мав право скликати та займати перше місце на сільських зборах (хіба що волосний старшина не головував над звітами чиновників сільської громади та не розглядав скарги на них), і користувався правом голосувати у разі рівного розподілу голосів. Староста теж приводив до виконання рішення (вироки) сільських зібрань та розпорядження вищих установ.

Обирались старости на сільських зібраннях з числа домогосподарів у сільській громаді строком на три роки по дві особи. Перший обирався на повсякденну службу, а другий обирався для виконання обов'язків першого у разі його відсутності, смерті, важкої хвороби, звільнення тощо. У той же час на посаду старости не могли бути обрані особи віком до 25 років, тілесно покарані за рішенням суду або ті, хто перебував під слідством чи судом. До речі дозволялось поєднувати посаду старости з обов'язками інших сільських

посадовців. Влада сільського старости поширювалася на територію села, де він був обраний.

До повноважень старости належали господарські питання (земельні питання, благоустрій громад, нагляд за громадськими установами), питання оподаткування (сплата селянами податків та повинностей), питання фінансового та майнового характеру (управління господарством та коштами громади, нагляд за своєчасною підготовкою фінансових звітів, а також нагляд за повнотою державних запасів хліба та їх правильним використання тощо). Він також мав право дозволяти поліцейським карати за незначні проступки винних жителів села: до двох днів громадських робіт; грошовий податок до одного рубля для задоволення суспільних потреб; і до двох днів арешту.

У містах також було реформовано становище старост. «Міською постановою» від 11 червня 1892 р. було запроваджено спрощене міське управління в малих містах. У містах із спрощеним муніципальним управлінням замість міської думи та управи на чолі з міським головою створювались збори міських уповноважених, на яких обиралися міські старости, з одним помічником (або двома з дозволу губернатора). Міському старості доручалось: головувати на зборах, виконувати їх рішення, безпосередньо керувати економічними справами міста, готувати міський бюджет та звіт про капітальні видатки міста, адміністративне управління містом. Термін повноважень міського старости, його помічника (помічників) та уповноважених становив чотири роки [46, с. 430–456].

У Західній Україні, яка була частиною Австрійської монархії (кінець 18 століття), система старост також розвивалася як частина місцевого самоврядування. З 1786 р. королівські території Галичини та Буковини були розділені на округи (циркули), на чолі з окружними старостами, призначеними австрійським імператором. Їх повноваження включали нагляд за усіма адміністративними та поліцейськими справами, торгівлею, промисловістю, призовом на військову службу тощо [38, с. 276]. Після того, як Австрійська імперія здійснила реформу адміністративно-територіального устрою в 1846 р.,

вся Галичина була поділена на 74 повіти (іноді їх називали староствами), які очолювались старостами [38, с. 286]. На Закарпатті, як частини Австрійської імперії та адміністративної частини Угорщини, старости виступали сільськими посадовими особами найнижчого рівня, призначеними поміщиками. Після реформ у 1764-1772 рр. старости обирались на один рік [38, с. 288].

Після заснування Австро-Угорської імперії в 1867 р. повітові старости Галичини та Буковини все ще існували, але вони підпорядковувались наміснику Галичини та крайовому президенту Буковини і були призначені міністром внутрішніх справ Австрії. У цей період повітовий староста діяв один, керуючи адміністративним управлінням, таким як економічне життя, освіта, охорона здоров'я та поліція [38, с. 297].

Наступним етапом довгого і важкого шляху до місцевої автономії на українській землі є період, що розпочався у 20-х роках ХХ ст.. Характерною ознакою цього періоду була спроба запровадити широкий і демократичний фундамент місцевої автономії за режиму УНР (Української Народної Республіки) [47].

Зокрема деякі конкретні рішення будуть прийняті за часів П. Скоропадського. 14 травня 1918 р. згідно з указом Гетьмана були введені адміністративні посади губернських та повітових старост замість губернських комісарів, що існували в період Центральної Ради. Губернські старости користувались правами колишніх генерал-губернаторів Російської імперії, і ці посади належали посадовим особам регіонального державного управління, а не самоврядуванню. Пізніше посади губернських та повітових старост було ліквідовано Директорією Української Народної Республіки [48, с. 241].

На заході України, як частини Другої Речі Посполитої, згідно з традиційною польською адміністративною системою, староста був головою державної адміністрації та державним представником повіту [38, с. 381].

У Підкарпатському регіоні, який увійшов до складу Чехословацької Республіки (1918-1938), староста був представником уряду місцевого

самоврядування, він очолював раду та її виконавчий орган (правління). Він відповідав за скарбницю громади і оцінював кошторис витрат щороку. Він не лише був розпорядником бюджету, затвердженого радою, але й у деяких випадках самостійно модифікував спосіб роботи ради, про що згодом звітував перед радою [38, с. 386–388].

У «радянські часи» існування в системі місцевого самоврядування України інститут «старости» не передбачався. Головною посадовою особою місцевого самоврядування територіальної громади був голова сільської/селищної ради.

Слід зазначити, що на окупованій українській території (1941-1944 рр.) Рейхсміністерствами Німеччини використовували посади «старости» для організації управління окупованими селами та містечками [49, с. 13-20].

Більше посада «старости» як виборної посадової особи місцевого самоврядування на українській землі не згадувалась аж до початку реформи децентралізації незалежної України.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. та подальші національні нормативні акти розпочали нове бачення нагальної потреби та ефективності впровадження системи «старост» у систему місцевого самоврядування.

Так в першій редакції законопроекту, запропонованій Кабінетом Міністрів України, правовий статус старости визначався як «представник виконавчого комітету ради відповідного селища та селища». Саму цю посаду називали «сільським старостою» і для села, і для селища. Пропонувалось, що повноваження старости мали включати передбачені законом обов'язки та обов'язки, які могли визначатись «контрактом, укладеним між старостою та сільським/селищним/міським головою».

Однак, відповідно до остаточної редакції Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятого 5 лютого 2015 року, законодавці ввели інститут старости саме як виборну посадову особу у

системі місцевого самоврядування із власними самостійними повноваженнями [50, с. 34].

Сьогодні інститут старости (як і ОТГ), є новим утвореннями місцевого самоврядування України, тому деяким питанням потрібен певний час для роз'яснення, уточнення, зміни та адаптації до нових та існуючих законів та інших нормативних актів. Тому у майбутньому лише шляхом дослідження та врахування ролі соціальних та політичних факторів можна буде визначити фактичний коефіцієнт ефективності після запровадження інституту старост в ОТГ [51, с. 305].

Висновки до Розділу 1

Підсумовуючи результати проведеного дослідження можна зробити наступні висновки до розділу.

1. Сьогодні староста разом з іншими посадовими особами, органами місцевого самоврядування є невід'ємною частиною інституту місцевого самоврядування України.

2. Проаналізувавши етиміологічні, понятійні та законодавчі трактування поняття «староста», надано комплексне визначення цієї категорії. Отже, староста - це посадова особа місцевого самоврядування, яка має закріплену територіальну юрисдикцію (старостинський округ) та діє в інтересах жителів відповідного старостинського округу реалізуючи повноваження встановлені законодавством та Положенням про старосту.

3. На підставі аналізу моделі децентралізації Польщі та Литви, визначено, що наша модель така ж унікальна, як і раніше. Оскільки на початку реформи децентралізації Україна почала включати елементи досвіду Польщі щодо інституту старост в реформу місцевого самоврядування, а тепер ми маємо засвоїти досвід, подібний до Литви. За яким, якщо орган місцевого самоврядування затвердив старосту у старостинському окрузі — він буде ділитися з ними повноваженнями і поділяти відповідальність.

4. Встановлено що інститут старост, які виконують функції посадових осіб у місцевого самоврядування, для України не новий. Історія розвитку старост об'єднала в цій ланці представника громади та адміністративної посадової особи - національний представник на місцях. У різні періоди правового розвитку в Україні підтверджувався спосіб наближення державної влади до цих посад: шляхом обрання населенням представниками місцевої автономії, або призначення чи погодження державою, як державного керівника нижчої адміністрації. Поєднання в одній ланці самоврядування та

державних функцій стало особливістю формування та розвитку інституту старост.

5. Аргументовано те, що впровадження інституту старост в систему місцевого самоврядування є підтвердженням національної державотворчої свідомості, досвіду формування інституційної структури держави, вміння знаходити політичний компроміс у потрібний момент та прогнозувати власне майбутнє.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

2.1. Нормативно-правове забезпечення формування інституту старост в Україні

Процес державної децентралізації в Україні, запровадження принципу субсидіарності підвищило рівень вимог людей до різноманітності та якості отриманих послуг, а вплив на функції органів публічної влади продовжував посилюватися шукаючи нові моделі організації всіх її компонентів.

У нашій країні повна централізація влади не може реалізувати величезний потенціал та можливості муніципального управління, що значно обмежує можливості територіальних громад, органів та представників місцевого самоврядування самостійно та ефективно вирішувати проблеми місцевого значення. Відповідно до розпорядження КМУ № 333-р від 1 квітня 2014 р. була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій наголошувалось що система місцевого самоврядування сьогодні не може задовольнити потреби суспільства. Більшість місцевих громад не в змозі забезпечити сприятливе життєве середовище, необхідне для створення та підтримання всебічного розвитку мешканців, самореалізації та захисту прав населення, а також не може надавати органам місцевого самоврядування якісні та доступні адміністративні, соціальні та інші послуги [52].

Вважаємо, що основною метою муніципальної реформи в Україні є покращення рівня життя та добробуту міських, селищних та сільських жителів шляхом забезпечення спроможності місцевих громад та надання місцевим органам влади реальних можливостей для створення економічних та соціальних умов. Ключовим елементом поточної муніципальної реформи є

створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для добровільного об'єднання територіальних громад, за яких має бути сформовано компетентне місцеве самоврядування.

Серед очікуваних результатів добровільного об'єднання територіальних громад:

по-перше, це створення дієздатної об'єднаної територіальної громади (далі — ОТГ), яка може самостійно визначати власну владу та децентралізовану владу;

по-друге, формується потужна влада; по-третє, матеріальною та фінансовою основою ОТГ є оптимізація їх роботи шляхом істотного скорочення системи місцевих органів влади та посадових осіб.

В контексті вирішення проблеми добровільного об'єднання територіальних громад у вітчизняному законодавстві з'явилося нове поняття «староста».

Інститут старост є відносно новим в системі муніципального права України оскільки він був запроваджений у березні 2015 року, коли набув чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Староста стає офіційним елементом системи місцевого самоврядування. Виникнення інституту старости пов'язано з необхідністю представляти інтереси жителів села/селища, формувати ОТГ та заповнювати можливий вакуум влади на рівні села/селища після добровільного об'єднання громад.

Конституцією України (1996 р.) [53] закріплені конституційні положення якими гарантується існування місцевого самоврядування та окреслюються основні правові принципи його функціонування. Сьогодні окремі конституційні норми та багато інших суміжних законів складають основу українського законодавства про місцеве самоврядування в Україні.

У 2015 році посада старости була введена Законом України від 05.02.2015 р. № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад», з одночасним внесенням змін до Закону України від 21.05.97 р. №

280/97- ВР «Про місцеве самоврядування». Зміни до закону «Про місцеве самоврядування в Україні» старосту визначили як один із елементів системи місцевого самоврядування. Тому староста постав в один перелік системи місцевого самоврядування яка вклячає територіальну громаду, обласну, районну раду, місцеві ради та їх виконавчими органами, сільського, селищного, міського голову, органи самоорганізації населення.

Відповідно до частини 3 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тільки на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад ОТГ (що створені відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») вирішуються такі питання: утворення старостинського округу; затвердження «Положення про старосту»; приймається рішення про дострокове припинення повноважень старост за обставин, передбачених цим Законом [30].

Відповідно до ч. 1 ст. 8-3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» голова виконує обов'язки старости на період повноважень ради ОТГ поточного скликання. За ним зберігається розмір та умови оплати праці, встановлені сільському, селищному голові до приєднання [28]. Сам порядок обрання старост у селі або селищі у складі ОТГ було врегульовано Законом «Про місцеві вибори» [54].

Але після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» (№ 805-ІХ від 16.07.2020) принципи обрання старост змінилися; «староста затверджується сільською/селищною/міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського/селищного/міського голови» (ч. 1 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [31].

Щодо старости, ми вважаємо, що нам слід звернути додаткову увагу на те, що з прийняттям нового Виборчого кодексу [55] норми щодо виборності старост втратили чинність (а саме: староста обирається таємним голосуванням жителями сіл і селищ, розташованих на території їх старостинського округу, на основі загальних, рівних і прямих виборів у встановленому законом

порядку та здійснює на постійній основі свої повноваження), а відповідно, повноваження та механізм призначення на посаду старост стали регламентуватися новими нормами ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [56].

Отже, згідно з ч. 1 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» змінився формат проведення виборів старост (з прямих на непрямі) та процедури обрання старост (не мешканцями, а депутатами як представниками жителів громади у раді за поданням голови об'єднаної територіальної громади).

Це законодавче нововведення, разом із формуванням старостинських округів та призначенням старост, на нашу думку певною мірою послабив представницьку функцію старости як посадової особи, тим самим поширивши «політичний аспект» на певну частину об'єднаної територіальної громади. Врешті-решт, законодавці не детально розробили процедури затвердження старости, а лише визначили, що пропозицію щодо вибору старости має висувати відповідний сільський/селищний та міський голова. Так, пп. 1 та 2 стаття 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що кандидатів на посаду старости затверджує сільська/селищна та міська рада на підставі пропозиції відповідного сільського/селищного/міського голови та громади. Староста за посадою є членом виконавчого комітету відповідних сільських/селищних\міських рад та працюють на постійній основі у цьому комітеті.

Слід також зазначити, що п'ята частина ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що постійні комісії відповідної ради попередньо здійснюють розгляд кандидатів на посаду старости, яких потім пропонують обрати, затвердити, призначити або погодити у відповідній раді, і роблять висновки з цих питань. Щодо процедури організації роботи старости, то йдеться про те, що вона регулюється не лише законодавством про місцеве самоврядування, а й Положенням про старосту, яке має затвердити кожна об'єднана територіальна громада.

Крім того, у Прикінцевих положеннях Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562-ІХ (Стаття 2, пункт 4) [57] повноваження відповідних рад, голів, старост, які входять до складу ОТГ, територія яких затверджена КМУ, припиняються в день набуття повноважень відповідних рад, що були обрані на перших місцевих виборах у 2020 році.

Однак цим Законом важливе питання про припинення повноважень в.о. не врегульовувалось. Зверніть увагу що положення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» відносно в. о. старости, що здійснював повноваження відповідного голови ОТГ, не поширюються на правовідносини, які виникли після виборів 25.10.2020.

Таким чином актуальним постало питання щодо врегулювання статусу старост, в. о. старост, які виконують повноваження згідно до частини 1 статті 8-3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а саме: надати можливість мати старост також в містах які не є адміністративним центром ОТГ. Не менш важливими є законодавчі вимоги щодо створення старостинських округів та можливість відповідних місцевих рад затвердити Положення про старосту.

Тому після результатів чергових місцевих виборів 2020 року, відповідно до нового виборчого законодавства та нової адміністративно-територіальної основи, зусилля парламентарів знову були спрямовані на унормування та врегулювання будови місцевого самоврядування щодо удосконалення правового регулювання інституту старост в об'єднаних територіальних громадах задля подальшого його розвитку.

Одним із таких законодавчих заходів став законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [58]. У цьому законопроекті законодавці намагалися вдосконалити нову систему координат місцевого самоврядування, сформовану після останніх місцевих виборів згідно з новим Виборчим кодексом [55].

Законопроектом пропонувалось внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме:

- 1) заради впровадження інституту старост у населених пунктах що не є адмінцентрами територіальних громад внести зміни щодо поняття «старостинський округ»;
- 2) маючи на меті збалансувати існуючу систему місцевого самоврядування України внести зміни до статей 1 та 5 Закону;
- 3) удосконалити правові норми статті 26 Закону, щоб дати можливість ОМС затверджувати старостинські округи та Положення про старосту;
- 4) з метою уточнення статусу старост внести зміни до статті 54-1 Закону;
- 5) виключити статтю 79-1 яка стосується дострокового припинення повноважень старости.

Законопроект також передбачає внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [58] з метою врегулювання посади старости щодо класифікації посад в органах місцевого самоврядування та до Закону України «Про адміністративні послуги» [59] з метою надання старостам права здійснювати адміністративні послуги.

Отже, 15.04.2021 року ВРУ ухвалила Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» № 4535 [60]. За яким при формуванні старостинського округу враховує історію, характер, етнічну приналежність, культуру та інші фактори, що впливають на соціальний та економічний розвиток старостинського округу та об'єднаної територіальної громади.

Відповідна сільська/селищна/міська рада утворює старостинський округ у будові одного чи декількох населених пунктів (за винятком адмінцентру ОТГ), і на його території проживає щонайменше 500 жителів [60].

Водночас у старостинському окрузі немає обмежень щодо верхньої межі кількості жителів. Тому, наприклад, у подальших законодавчих визначеннях можна розглянути параметри, якими слід керувалися при формуванні поліцейської дільниці.

Так, Інструкція з організації діяльності дільничних офіцерів поліції (затверджена згідно наказу Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 №650) визначає, що відділення поліцейської дільниці — це територія з сільським населенням, що не перевищує 6000 і міським населенням не більше 7000, яка обслуговується дільничним офіцером поліції.

В Україні система старостинських округів — їхні параметри та кількість — визначається виключно радою територіальної громади. Для того, щоб кожен раз їх не змінювали в залежності від складу ради чи під конкретних осіб, їх доцільно закріпити в Статуті громади і в Положенні про старост [61].

Слід зазначити, що після ухвалення ВРУ проєкту закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» 15.04.2021 року, Президентом України Володимиром Зеленським закон № 4535 було ветоано 03.06.2021 року, оскільки він містить поправку до Закону України «Про Конституційний Суд України» [62], яка не має нічого спільного з проблематикою старостинства. З огляду на це, Президент України Володимир Зеленський запропонував парламенту виключити положення щодо обрання суддів Конституційного Суду України їх тексту законопроєкту.

16.06.2021 року Парламентським Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування було розглянуто пропозиції Президента до законопроєкту «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» № 4535 та надано рекомендації до Верховної Ради України щодо прийняття законопроєкту в цілому [63].

14.07.2021 року після повторного розгляду з пропозиціями Президента України Верховною Радою було прийнято в цілому законопроєкт «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» № 4535. Зокрема, 259 народних депутатів проголосували «За» [64].

Отже, розглянемо більш детально який вплив чинитиме вже Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

розвитку інституту старост» від 14.07.2021 р. № 1638-IX [65] на розвиток старостинства і які проблеми можливі щодо його застосування.

По-перше, Закон № 1638-IX передбачає затвердження сільської/селищної/міської ради старостинського округу та його критерії в обов'язковій формі — не менше 500 жителів. Закон № 1638-IX не лімітує крайню кількість жителів в старостинському окрузі, а також не робить винятків для ОТГ щодо їх кількості — але, старостинський округ повинен бути затверджений у всіх громадах.

Крім того, слід зазначити, що старостинський округ утворений у тих ОТГ, які не були створені згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а в інший спосіб, чинному українському законодавству він не відповідає. Це опирається на ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка визначає старостинський округ. Ідея Закону № 1638-IX полягає у адаптації законодавства до поточної ситуації в цій сфері та легалізації вже створеного старостинського округу.

У цьому випадку, якщо старостинський округ створений та відповідає критеріям статті 54-1 частини 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1638-IX), Закон № 1638-IX не передбачає повторного їх перезатвердження. Такий округ, однак, якщо він не відповідає зазначеним вище критеріям потрібно повторно перезатверджувати.

У прикінцевих положеннях Закону № 1638-IX ради села, селища та міські зобов'язані сформулювати старостинський округ протягом трьох місяців, проте в законопроекті не вказано, чи слід призначати старосту в цьому окрузі. Отже, затвердження старост у старостинських округах є не стільки обов'язком, скільки правом (хоча є обов'язок створити старостинські округи). Ця думка базується на статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування [66] та Конституції України (Ст. 140).

З огляду на це, якщо цими округами за внутрішньою структурою ОМС керують інші підрозділи або посадові особи місцевого самоврядування, старостинський округ може існувати без обов'язкового затвердження старост.

Пропонуємо ознайомитись з коментарем Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо пояснення статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, а саме: повноваження ОМС щодо організації власних справ мають бути достатньо широкими, щоб включати не лише повноваження визначені своєю внутрішньою місцевою організацією (місцевими інституціями) для покращення надання місцевих послуг, а і включати повноваження за якими ОМС мають право укладати угоди з іншими ОМС (коментар до статті 10). В свою чергу, ОМС мають право створювати підпорядковані підрозділи або структури за власним рішенням (наприклад, муніципальний район) з метою забезпечення найбільше ефективної реалізації своїх повноважень.

Ця стаття спрямована на те, щоб ОМС могли вільно визначати адміністративні структури, а потім вже могли використовувати ці структури для надання муніципальних послуг.

Крім того, Закон № 1638-IX не передбачає «автоматичного» повторного затвердження осіб, яким згідно з чинним законодавством було дозволено обіймати посаду старости.

Однак, якщо старостинський округ не відповідає критеріям статті 54-1 частини 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1638-IX), відповідною радою він має бути приведений у відповідність критерію (принаймні 500 жителів), що фактично призведе затвердження старост у нові старостинські округи за новою процедурою (рис. 1).



Рис. 1. Алгоритм становлення інституту старост на рівні ОТГ

Зауважимо, що згідно із Законом № 1638-IX громадське обговорення є комплексним механізмом затвердження кандидатури старости. Він складається з декількох різних форм (громадські слухання, збори громадян та інші форми, які можуть регулюватися нормативними актами відповідної ради).

Отже, громадське обговорення може поводитися у декількох формах або в одній формі. Головне - це відсоток жителів, які підтримують кандидата - якщо одна із форм забезпечує такий відсоток, інша вже не буде доречною. У разі використання декількох форм громадського обговорення результат все

одно повинен бути оформлений єдиним документом (Протоколом) про громадське обговорення, який відобразатиме результати обговорення за допомогою однієї чи/або декількох форм обговорення.

Якщо в результаті громадського обговорення (з використанням однієї або декількох форм) кандидат не отримує необхідного відсотка підтримки, вважається, що кандидата не погоджено, а голові ради забороняється подавати його до відповідної ради на затвердження.

Закон № 1638-ІХ передбачає (стаття 54-1, частина 1), що Порядок громадського обговорення кандидатів у старости затверджується відповідною радою.

Тому слід передбачити можливість використання різних форм громадського обговорення одночасно та окремо в цьому Порядку. Наприклад, якщо вдається отримати підтримку кандидата з використанням одного із форматів обговорення, можна уникнути обговорення у інших форматах, тим самим заощаджуючи час та ресурси.

Порядок громадського обговорення кандидатури старости може бути окремим актом відповідної ради або може бути частиною загального Порядку громадського обговорення територіальною громадою.

Тому в об'єднаних територіальних громадах є час для ініціювання в найближчий час винесення на розгляд питань щодо створення робочої групи для підготовки Положення про Порядок проведення громадських слухань для обрання старости та для підготовки пропозицій щодо формування старостинських округів на відповідній території ОТГ.

З огляду на сучасний розвиток суспільного життя в ОТГ, староста має тісні офіційні стосунки з посадовими особами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Вони можуть бути успішними або напруженими.

Одним із факторів, що оказують вплив на зміст та якість цих відносин, може бути рівень деталізації основних прав та обов'язків суб'єктів відносин - звичайно, в межах їх повноважень. Зазвичай права та обов'язки конкретного

працівника детально описуються в посадовій інструкції. Але чи потрібно розробляти посадову інструкцію для старости, спробуємо проаналізувати.

Свого часу Мінсоцполітики висловило свою думку щодо кваліфікаційних вимог щодо старости та посадових інструкцій у листі від 05.09.2016 року № 477/13 / 116-16 [67]. На думку експертів Міністерства соціальної політики, посадова інструкція на старосту не повинна складатись, оскільки:

- українське законодавство не визначає кваліфікаційних вимог до посади старости (освітнього рівня, фаху, стажу та досвіду роботи);
- відповідно до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників (затверджений наказом Міністерства праці та соціальної політики України № 336 від 29.12.2004 р.) [68], посадові інструкції складаються на працівників на всіх посадах, зазначених у штатному розписі;
- винятком можуть бути певні посади керівників, правовий статус яких визначений в Статуті або Положенні про підприємство, державну установу, організацію або відповідний підрозділ, які повинні визначати основні завдання, обов'язки, права та відповідальність за виконання своїх функцій.

У Міністерстві соціальної політики вважають, що Положення про старосту, затверджені відповідно до встановлених процедур, є тим винятком, згідно з яким староста виконує функції посадової особи.

Слід пам'ятати, що листи Міністерства соціальної політики та інших міністерств і комісій не є нормативно-правовими актами, вони носять лише інформаційний характер, пояснення та пропозиції і не повинні встановлювати нові правові норми.

Однак, коли Міністерство соціальної політики у своєму листі відповіло на питання про доцільність формулювання посадової інструкції керівника, діяла норма за якої відповідні сільська, селищна та міська рада ОТГ затверджуючи Положення про старосту визначала його права, обов'язки звітність та інші питання діяльності старости.

Згодом до статті 14-1 Закону № 280/97-ВР (згідно із Законом № 1848-VIII від 9 лютого 2017 р.) було внесено зміни, і тоді колишня частина 4 стала частиною 7 із таким формулюванням: «Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою» [29].

Зараз норми статті 14-1 частини 7 Закону №280/97-ВР було закріплено до частини 3 статті 54-1 Закону № 1638-ІХ практично без змін за винятком затвердження Положення про старосту на відповідній раді.

Як ми бачимо, Закон № 1638-ІХ вже не вимагає, щоб Положення про старосту містило права та обов'язки старости. Це означає, що після набрання чинності Законом № 1638-ІХ рада ОТГ буде зобов'язана внести необхідні зміни до раніше затверджених положень про старосту та врегулювати порядок організації їх роботи.

В свою чергу розділи Положення про старосту повинні мати такі блоки: статус, порядок затвердження на посаду, повноваження; обов'язки; підзвітність, підконтрольність та відповідальність [69, с. 59-66]. Ми вважаємо, що доцільно викласти детальні вимоги до кандидатів на посаду старости. Окрім того, детальні визначення роботи старости можуть бути зазначені в статуті ОТГ.

Окрім того, вважаємо, що в рамках більш широкого обсягу повноважень, передбаченого статтею 54-1 Закону № 280/97-ВР, більше підходить регулювання організації роботи старости в посадовій інструкції. Це може бути додатком до Положення про старосту, або може бути окремим документом.

Вибір того чи іншого варіанту повинен визначатися відповідно до положень регламенту ради та регламенту виконкому ради ОТГ або навіть відповідних локальних нормативних актів.

Така думка не випадкова, адже сьогодні в органах місцевого самоврядування об'єднаної громади існує велика кількість різних позицій, що вимагає чіткого визначення влади кожного чиновника та детального опису його функцій. У цьому контексті цілком логічно, щоб ОТГ мала локальний

правовий документ, який доповнює законодавче визначення організації роботи та правового статусу посади «староста». Перш за все, він повинен чітко визначати права та обов'язки, що виникають з наявних законних повноважень у старости.

На наш погляд, це не тільки забезпечить належні умови для роботи старости, але, по-перше, не дозволить представникам ради, голові ОТГ, його заступникам та іншим посадовим особам вільно тлумачити справжній зміст повноважень старости та сприятиме координації офіційних відносин. Розміщення посадової інструкції на сайті ОТГ дозволить жителям відповідного старостинського округу додатково з'ясувати конкретний зміст повноважень свого лідера та врахувати їх при співпраці на основі самоорганізації населення.

Отже, сьогодні староста є посадовою особою органу місцевого самоврядування, новою інституцією, покликаною діяти в інтересах усіх жителів сіл та селищ об'єднаної територіальної громади оперативно вирішуючи проблеми місцевого значення швидко, відкрито та чітко.

Підсумовуючи наведе вище, можна визначити що загальні засади функціонування інституту старост визначає Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»; питання, пов'язані з діяльністю старости регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; порядок організації роботи старости визначається Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» та іншими законами, а також Положенням про старосту та Посадовою інструкцією старости (у разі її затвердження керівником відповідного органу місцевого самоврядування).

Таким чином, основою нормативно-правових документів, які є певним підґрунтям для формування інституту старост в Україні можна наглядно представити наступним чином:



2.2. Характеристика муніципально-правового статусу старости в об'єднаних територіальних громадах

Задля того щоб налагодити тісну співпрацю з місцевою спільнотою, мобільно реагувати на потреби кожного мешканця, який територіально віддалений від адміністративного центру ОТГ і було створено нову організаційну структуру в організації місцевого самоврядування – інститут старост.

Аналізуючи досвід перших ОТГ, можна сказати, що вони продемонстрували кілька моделей вирішення проблеми представництва

старостами інтересів мешканців старостинських округів. Жодну з цих моделей не може апріорі вважатися вірною/хибною чи дієвою/недієвою. Навпаки, необхідно говорити про узгодженість та адекватність цих моделей існуючій конфігурації ОТГ з точки зору ефективного представлення інтересів та балансу наявних ресурсів [70]:

1. Демографія. Враховується кількість жителів ОТГ та жителів, зареєстрованих у відповідних селах/селищах.

2. Територія. Слід враховувати відстань між населеними пунктами в межах ОТГ для надання мешканцям якісних адміністративних та соціальних послуг.

3. Фінанси. Фінансова підтримка старости фінансується за рахунок бюджету ОТГ. Крім того, для виконання його обов'язків повинна бути створена відповідна матеріальна база.

4. Функціональність. Введення посади старости у відповідному населеному пункті повинно вирішуватися з точки зору доцільності та необхідності представництва інтересів жителів саме старостою, а не іншими органами місцевого самоврядування (наприклад, органом самоорганізації населення).

Перша модель полягала у введенні старост лише на рівні громад з місцевими органами влади відповідно до принципу «одна сільська/селищна рада – один староста». Тобто відповідно до цієї моделі, старости повинні обиратися і здійснювати свої повноваження в межах тієї територіальної громади, що існувала до об'єднання.

Для ОТГ, які включали відносно великі населені пункти та мали підпорядкований статус, друга модель конфігурації старост, як правило, є більш прийнятною. За якої, ці посади були запроваджені не лише на колишньому рівні громади, а й на рівні окремих підпорядкованих населених пунктів. По суті, згідно з цією моделлю, вся або частина первісної громади поділяється на кілька одиниць, і кожна одиниця обирає свого старосту.

Третю модель вирішення проблеми кількості та конфігурації старост можна назвати «один населений пункт – один староста». Характеризується введенням посади старости на рівні кожного периферійного населеного пункту, що входить до об'єднаної громади. Саме ця модель може найширше представляти інтереси периферійних територій, але її застосування підходить лише для ОТГ з відносно великими населеними пунктами

Четверта модель полягає в тому, що кількість старост менше, ніж кількість вже існуючих територіальних громад, які приєднуються до ОТГ [71, с. 51].

Тривалий час існували суперечки щодо того, чи слід вважати старосту посадовою особою місцевого самоврядування, чи стане він найманим працівником і працюватиме за контрактом; якою має бути його влада; чи потрібен окремий муніципально-правовий інститут для старост; чи потрібно зменшувати його обов'язки, поклавши їх на представників місцевих рад чи самоорганізуючих органів (за наявності).

Дискусії припинилися після внесення відповідних змін та доповнень до діючого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1638-IX), яким визначено поняття старостинський округ та правовий статус старости як посадової особи МС, можливість членства у виконкомі сільської/селищної/міської ради за посадою із відповідними повноваженнями.

Саме сукупність повноважень, принципів, гарантій діяльності та відповідальності, які закріплені в діючому муніципальному законодавстві України визначають муніципально-правовий статус старости обумовлюючи його положення в місцевому самоврядуванні України.

Згідно із Законом № 1638-IX, старости представляють інтереси жителів певного старостинського округу та комунікують між громадою села чи селища та владою. Він організовує різні заходи на місцевому рівні, стежить за проблемами громади та пропонує рішення.

Із набуттям чинності Закону № 1638-ІХ стаття 5 Закону України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р «Про місцеве самоврядування в Україні» вже не буде містити норму за якої староста виступає одним із складових системи місцевого самоврядування (абз. 6 ч. 1 ст. 5 цього Закону виключається) [72].

Однак це не дивно, адже з цих пір посада старости більше не обирається (не є виборною, тобто коли особа на посаду обирається безпосередньо таємним голосуванням спираючись на пряме виборче право громадян), тому старости певною мірою втратили деякі характеристики свого статусу. Зараз старости є лише посадовими особами місцевого самоврядування. Старости «вступають» на свої посади відповідно до певної, особливої процедури: після подвійного обговорення кандидатів на цю посаду затверджуються радою (спочатку відбувається їх громадське обговорення із жителями старостинського округу, а потім — безпосередньо в сесійній залі ради). Староста призначається протягом строку роботи відповідної ради [73].

Кандидатура старости вважатиметься узгодженою, якщо за результатами громадського обговорення кандидати у старости отримують наступну підтримку жителями у відповідному старостинському окрузі:

– якщо кількість жителів у відповідному старостинському окрузі досягає 1500, то підтримка має бути більше 20% від загальної кількості жителів у відповідному старостинському районі які є громадянами України та мають право голосу на виборах;

– якщо від 1500 до 10000 — понад 17%;

– від 10000 до 20000 - більше 14%;

– від 20000 до 30000 - понад 10%;

– понад 30000 - більше 7% [74].

Відповідно до Закону № 1638-ІХ, староста повинен виконувати вимоги Закону № 280/97-ВР щодо сумісності його діяльності щодо інших видів робіт (видів діяльності).

На старосту, за Законом № 1638-ІХ, поширюються вимоги щодо обмеження з іншою роботою (діяльністю), встановлені Законом № 280/97-ВР

для сільського/селищного/міського голови. Зокрема, норми закону про сільського/селищного/міського голову передбачають два типи обмежень. А саме, голова не може:

- бути депутатом хоч-якої ради (бо він вже має представницький мандат);

- поєднувати його службову діяльність з іншими посадами, включаючи зайняття іншими оплачуваними (крім викладацької, науково-дослідної та творчої діяльності, медичної практики, спортивного тренінгу та практики суддівства) або підприємницькими видами діяльності (через антикорупційні обмеження) на громадських засадах [72].

Тому нові норми для старост також стосуються несумісності посади старости з депутатським мандатом та неможливості поєднувати діяльність старости з іншими видами діяльності, встановлені Законом для сільського/селищного/міського голови.

Якщо законодавці хочуть припинити будь-які дискусії з цього питання, їм все одно потрібно пояснити обмеження, щоб уникнути вільного тлумачення законодавчих положень. Тож найближчим часом або закон буде переглядатися, або суд розглядатиме справи (з різними підходами та різною практикою). Згадаємо ще раз це правило: «Закон не має зворотної сили», тому ті старости, які є депутатами районної ради — мають представницький мандат, залишатимуться з ним до кінця свого терміну.

Відповідно до ч. 1 ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР та до ст. 10 Закону № 2493-III, на посаду старости особи затверджуються відповідною радою. Тому ці посади (за ст. 10 Закону № 2493-III) є виборними посадами (оскільки на них особи обираються або затверджуються радою) [75].

Для виборних посад в ОМС вимоги до освітнього рівня й досвіду роботи не встановлюються, у т. ч. такі вимоги не містять Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування, (Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 р. № 203-19) [76]. Громадяни України мають право проходити

службу в ОМС незалежно від раси, кольору шкіри, релігії, політичних чи інших думок, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану та тривалості перебування на відповідній території. Положення частини 2 статті 5 Закону № 2493-III (що стосуються освіти, професійної підготовки, знання державної мови) не поширюються на старост, оскільки ці норми стосуються осіб, призначених на посади в ОМС [77].

Також, ВРУ відповідно до Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі» № 1086-IX було змінено традиційний підхід до встановлення вікових обмежень для роботи на державній службі та ОМС [78].

Вже тривалий час вступити на державну службу не могла особа після досягнення 65-річного віку (ст. 19 Закону № 889-VIII [79]). Досягнення цього віку, як правило, є підставою для припинення державної служби. Зокрема, можливість звільнення посадових осіб ОМС, які досягли граничного віку (65 років), регулюється статтею 20 Закону № 2493-III [58].

Але наприкінці минулого року Верховна Рада підвищила вікову межу для державних службовців та службовців місцевого самоврядування, зокрема:

1. Виключається норма про заборону особі старше 65 років бути державним службовцем.
2. Можна призначити особу, яка досягла 65-річного віку, для проходження державної служби строком на 1 рік та перепризначати її щорічно без обов'язкового конкурсу.

Відповідно, для державних службовців, які досягли 65 років, через службові потреби, за рішенням суб'єкту призначення та за згодою самого держслужбовця, строк його перебування на держслужбі може бути подовжено до досягнення ним 70 років.

3. Вікові обмеження для служби в ОМС не поширюються на посадових осіб МС, які не тільки обираються, але й затверджуються на відповідну посаду. Іншими словами, прийнятий закон додатково знімає вікові обмеження щодо проходження служби в ОМС лише на посадах, на які особи затверджуються

відповідною радою, наприклад, відтепер обмеження віку 65 років більше не застосовується до посади старости, оскільки це посада, на яку особи затверджуються відповідною радою [80].

У Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» прописано, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування та «працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього не входить до виконавчого комітету ради» [60], причому буде мати багато повноважень.

Посаду старости з 6-ї категорії посад було перенесено до 5-ї категорії посад, що означає, що відповідальні посади прирівнюються до таких посад у місцевій громаді:

- керівник відділу (підвідділу) самостійних управлінь, відділів виконорганів міської ради;
- заступники голів ради з питань діяльності виконорганів ради;
- секретарі відповідних рад.

Посада старости виключена з переліку осіб, які не підлягають атестації (ч. 2 ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Це означає, що старости як виборні посадові особи не за процедурою місцевих виборів, вимушені будуть регулярно проходити службову атестацію.

Законодавець, зокрема, наділяє старосту доволі широким переліком повноважень. Але, тут можна погодитися з позицією І.В. Дробуш, яка зазначає, що «враховуючі природу місцевого самоврядування, питань місцевого значення, зазначений перелік повноважень не може бути вичерпним. Статутами громади та Положеннями ради про старосту можуть на старосту покладатися додаткові повноваження в межах компетенції ради громади та її виконавчих органів» [81, с. 51].

Розглянемо більш детально перелік повноважень старост що поширюються на старостинські округи віднесені до компетенції рад об'єднаних територіальних громад.

1. Староста виконує певні повноваження які визначають його представницьку функцію (доречі вони є характерними і для депутата місцевої ради). Зокрема староста зобов'язан:

- діяти у виконавчих органах відповідної ради на благо жителів відповідного старостинського округу;

- брати участь у пленарних засіданнях відповідної ради та засіданнях її постійних комісій (маючи право дорадчого голосу) та брати участь у засіданнях виконкому відповідної ради;

- реалізовувати право на гарантований виступ з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу на пленарних засіданнях відповідної ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчому комітеті.

2. Повноваження щодо участі старости щодо підготовки проекту місцевого бюджету відносно фінансування програм що реалізуються та брати участь у розробці проектів рішень ради щодо майна громади, розташованого у межах відповідного старостинського округу — що визначає бюджетно-майнову функцію покладену на старосту.

3. Наступну групу повноважень складають ті, що визначають участь старости в організації виконання рішень ради, рішень її виконкому, розпоряджень голови та у здійсненні контролю за їх виконанням на території старостинського округу, тим самим розкриваючи організаційну функцію покладену на старосту. Відповідно до законодавчого визначення цих повноважень можна констатувати, що на старосту не покладено обов'язок щодо безпосередньої організації виконання рішень та здійснення контролю за їх виконанням, а тільки «брати участь» у цьому процесі як посадова особа ОМС на старостинському окрузі, здійснюючи при цьому помічну функцію суб'єктам організації виконання рішень та контролю за їх виконанням

(постінім комісіям ради). До речі, згадані повноваження також характерні виконавчим ОМС.

4. Для реалізації контрольної функції староста має такі повноваження (брати участь у контролі стану благоустрою, брати участь у контролі використання комунального майна, розташованого у старостинському окрузі).

5. Крім того, згідно з чинним українським законодавством, будь-який громадянин України як і староста має наступні повноваження інформаційного характеру (наприклад повноваження, щодо отримання інформації, документів та матеріалів, необхідних для виконання покладених на нього повноважень у виконавчих органах відповідної ради, установах, підприємствах, організаціях комунальної власності та їх посадових осіб; щодо права вносити пропозиції щодо діяльності відповідних виконавчих органів ради, установ, підприємств, організацій комунальної власності та їх посадових осіб виконкому відповідної ради).

6. Повноваження щодо сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення та проведенню всіх форм безпосередньої демократії щодо вирішення важливих місцевих питань старостинського округу визначають установчу функцію покладену на старосту.

7. Суттєвим нововведенням щодо розширення інструментарію старости стало доповнення повноважень старости правом надавати адміністративні послуги та/або виконувати певні задачі адміністратора ЦНАПу (якщо такий центр буде утворено). Відповідні зміни були внесені до частини шостої статті 13 Закону України «Про адміністративні послуги».

Таким чином, на старосту покладено досить широкий спектр функцій. Однак законодавець встановив лише загальні принципи здійснення повноважень старости. Більш чітке регулювання цієї діяльності вимагає якісної місцевої законодавчої бази, яка відповідає місцевим умовам, і чітко визначає всі відповідні процедури, щоб старости мали реальну можливість представляти та захищати інтереси свого старостинського округу.

Це перш за все Положення про старосту, затверджені сільськими, селищними та міськими радами, Статути територіальних громад та Регламенти про місцеві ради та їх виконавчі органи. Зокрема, Стаття 19 Конституції України передбачає, що ОМС та їх посадові особи повинні діяти лише на основі Конституції та законів України, в межах повноважень та відповідно до українських законів. Це означає, що передача цих додаткових повноважень старостам не повинна суперечити чинному законодавству.

Старости виконуючи покладені на них повноваження, несуть відповідальність і підзвітні перед радами та підконтрольні голові ради.

Повноваження старост починаються з того моменту, як вони складають присягу згідно з українським законодавством. Отже, у день прийняття відповідного рішення староста складає Присягу згідно зі ст. 11 Закону № 2493-III [82]. Однак після того, як старости більше не обирається за виборчою процедурою, то необхідно додатково уточнити місце та час, коли старости складатимуть Присягу.

Тому, якщо керівники громади та депутатський корпус ради досягають компромісу у затвердженні відповідних кандидатів на посаду старости, то, на наш погляд, визначити час та місце щодо складання Присяги не складно. Отже, датою та місцем буде день затвердження кандидатур на посадах старост у сесійній залі ради.

Додатково розглянемо інші аспекти, пов'язані з присягою старости, особливо її юридичні наслідки. На відміну від тих, яким дозволено обіймати посаду в ОМС, особа, яку вперше прийняли на роботу до місцевого самоврядування, є такою, що вступила на посаду з моменту складання присяги. Якщо громадянин України ставить підпис під присягою після її складання присяги, вважається, що присяга набула чинності. Підписаний текст додається до відповідної особистої справи посадової особи, яка зберігається за місцем служби.

Якщо особа затверджена на посаді старости радою неприйняла присягу (або відмовляється її скласти), то ця особа вважається, що вона не вступила на

посаду, а рішення про її затвердження буде недійсним (відповідно до ч. 3 і 5 ст. 11 Закону №2493-III).

Присяга, прийнята особою, яка вперше працює в ОМС, матиме інші юридичні наслідки на додаток до підтвердження її вступу на посаду старости. Наприклад, інформація про присягу із зазначенням дати присяги фіксується у Реєстрі застрахованих осіб у Національного реєстру загальнообов'язкового соціального страхування держави у порядку Пенсійного фонду України, затвердженому Центральним органом виконавчої влади — Міністерством соціальної політики України. При складанні присяги, на прохання старости, дата присяги повинна бути належним чином занесена до трудової книжки. (згідно ч. 4 ст. 11 Закону №2493-III).

Інший момент безпосередньо пов'язаний із вступом на посаду старости після складання присяги. Якщо попередніх старост обирали місцеві жителі, а ранги присвоювали голови за рішенням ради, то після зміни муніципально-правового статусу старости, вони тепер ранги будуть присвоюватися тільки головою ради на підставі видання відповідного розпорядження [83].

Строк повноважень старости становить 5 років, окрім випадку дострокового припинення повноважень на підставах та в порядку, встановлених законом.

Староста тепер має звітувати не лише перед радою, що його затвердила, а й перед жителями старостинського округу. Староста повинен звітувати про свою роботу мешканцям округу принаймні раз на рік у першому кварталі після звітнього року та на вимогу принаймні однієї третини депутатів ради в межах строку, визначеного радою.

Звітування старости здійснюється на відкритій зустрічі перед всіма жителями старостинського округу, таким чином, який надає можливість останнім підняти питання, висловити свою думку та внести пропозиції. Інформація про зустріч та письмовий звіт старости повинно бути опубліковано на офіційному веб-сайті ради та розміщена на місці проведення зустрічі

протягом семи календарних днів до її проведення. Процедури звітування визначаються Положеннями про старосту.

Окремо зазначимо, що змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (відповідно до Закону № 1638-IX) механізм дострокового припинення повноважень чи механізм примусового припинення повноважень старости радою не визначено. Зокрема ст.79¹ із Закону № 280-97 виключено.

У той же час, після набрання чинності Законом №1638-IX посада старости більше не буде включатися до переліку посад, звільнених від атестації, і рано чи пізно кожен староста повинен буде пройти атестацію. Враховуючи той факт, що результати атестації можуть мати велике значення для подальшої служби старости в ОМС, спробуємо визначити деякі основні умови атестації, з'ясувати її юридичний та процедурний зміст та інші супутні питання.

Атестація старост та інших посадових осіб місцевого самоврядування проводиться атестаційною комісією, створеною згідно рішення голови. Головами атестаційного комітету призначаються секретарі сільських, селищних та міських рад. Простіше кажучи, голова громади видає наказ про визначення кількості та складу комітету з атестації яким повинен керуватись секретар ради. Атестаційна комісія керується принципом гласності з-поміж інших принципів своєї діяльності. А саме, що кожен староста має право ознайомитися з його атестаційними матеріалами, брати участь у засіданнях комісії для розгляду питань його атестації та оскаржувати рішення комісії, якщо вони не згодні. У разі негативного рішення атестаційної комісії староста має право звернутися до суду протягом 10 днів з дати прийняття рішення [84].

В свою чергу, атестаційна комісія за результатами атестації (до речі, результати атестації мають рекомендаційний характер) повинна зробити один із наступних висновків:

- відповідає посаді;

- відповідає посаді при виконанні певної умови (наприклад, якщо збуде відповідну освіту, пройде стажування, отримає відповідні навички, підвищить кваліфікацію тощо);

- не відповідає посаді.

Згідно з висновком, атестаційна комісія надає голові ради пропозиції щодо:

- визнання посадової особи такою що пройшла атестацію;
- призначення повторної атестації на протязі року (отримавши згоду на це від посадової особи);
- зарахування до кадрового резерва посадової особи чи призначення її на вищу посаду;
- переведення посадової особи на іншу посаду, яка більше відповідає її кваліфікаційному рівні
- звільнення посадової особи з займаної посади.

Таким чином, дослідивши муніципально-правовий статус старости, можна констатувати, що сьогоднішній староста найближчий до людей представник місцевої влади, тому його позиція повинна бути чіткою та зрозумілою. Усі повинні розуміти, що староста повинен бути відкритим і готовим до відповідальності перед громадою за свої дії чи бездіяльність.

Окремо зазначимо, що староста може нести дисциплінарну, матеріальну, цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність, передбачену законом.

Зокрема, дія ст.3 Закону України «Про запобігання корупції» [85] поширюється не лише на старост, а й на кандидатів на посаду старост у частині потенційних корупційних ризиків (отримання неправомірної вигоди, суміщення діяльності з іншими оплачуваними видами діяльності, конфлікт інтересів та ін.) [86, с. 83-85].

Оскільки староста ОТГ є посадовою особою, то стосовно нього застосовується норма ст.14 Кодексу України про адмінправопорушення [87], за якої посадові особи посадові особи підлягають адмінвідповідальності за

адмінправопорушення пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Низка законів України, наприклад «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «про місцеве самоврядування в Україні» та інші містять норми про можливість притягнення до відповідальності (в т.ч. адміністративної) за порушення норм вказаного законодавства.

Загалом сьогоднішній староста має достатньо повноважень, щоб суттєво впливати на становище місцевої громади для вирішення важливих місцевих питань. З його допомогою навіть мешканці найменшого села не лише мають доступ до більшості необхідних послуг в районі, але й мають можливість брати участь у розвитку своїх громад та впливати на рішення місцевого самоврядування, що зачіпають їхні інтереси.

Інститут старости, як і ОТГ в цілому, є новими утвореннями у законодавчому полі місцевого самоврядування, а тому певні питання ще деякий час будуть вимагати уточнення, роз'яснення, зміни та пристосування до норм нових і чинних законів та інших нормативно-правових актів. Але для того, щоб дії старости громади були професійними та не викликали сумніву, він має вчиняти їх лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законодавчими актами України [33, С. 29].

Висновки до Розділу 2

Основні висновки до розділу є:

1. Старосту до системи місцевого самоврядування включив Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Причиною стала необхідність мінімізації дискомфорту від втрати мешканцями раніше обраних сільських та селищних голів та відповідних рад, тому в процесі добровільного об'єднання необхідно відповідним чином пропагувати посаду старост, що фактично і зроблено. .

2. Визначено, що з прийняттям Закону № 1638-ІХ система місцевого самоврядування нарешті отримала довгоочікувані зміни, які дозволять багатьом громадам вийти з глухого кута принаймні щодо діяльності та форм старост та територіальної основи їх діяльності – старостинського округу. Найбільш актуальними нормами Закону № 1638-ІХ для старост є:

- представницька функція старости все ще існує, хоча фраза «представництво інтересів мешканців з» зникла з повноважень старости. На нашу думку, завдяки активній поведінці старост як посадових осіб місцевого самоврядування нове вираження повноважень старост не лише посилює представницьку функцію старости, а й конкретизує її;

- старостинський округ отримав законодавчу мінімальну кількість мешканців (не менше 500 жителів), які повинні проживати на його території;

- якщо депутати ради раніше не підтримували такого кандидата на посаду старости, то тепер голова громади не зможе висувати кандидатів на посаду старости в одному і тому ж старостинському окрузі кілька разів;

- староста тепер звітує не лише перед радою, що його затвердила, але й перед жителями відповідного старостинського округу;

- перенесено посаду старости з 6-ї категорії до 5-ї категорії посад;

- старости як виборні посадові особи не за процедурою місцевих виборів, повинні будуть регулярно проходити службову атестацію.

3. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» розширено права і обов'язки сільських старост. Крім того, перед винесенням на розгляд радою кандидатури старости мають бути проведені відкриті обговорення його кандидатури з жителями. Для старост більше не обов'язково входити до складу виконкомітету ради. При цьому він матиме право брати участь і виступати на засіданнях ради, виконавчого комітету та інших органів ради. Важливим також є те, що певні завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг покладаються на старосту згідно з рішенням ОМС.

4. Аналізуючи законодавство, можна сказати, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування і більше не обирається на місцеві виборах. Безпосередньо порядок набуття статусу старости, його повноваження, гарантії його прав, відповідальність закріплені у чинному законодавстві, а його функції слід розглядати через призму повноважень. Тож серед функцій старости можна виділити: представницьку, бюджетну, інформаційну, контрольну, установчу, організаційну.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ В УКРАЇНІ

3.1. Проблемі питання практики інституту старост в сучасних умовах децентралізації

Історія розвитку інституту старост є складним процесом і пройшла різні етапи еволюції: від нерозуміння, опору та компромісу до визнання та сприймання. Сьогодні ніхто не сумнівається, що староста - одна з ключових фігур місцевої автономії.

Побудова дієвих інструментаріїв інституту старост є одними з головних факторів, які в кінцевому підсумку сформуєть загальне враження про успіх всієї реформи децентралізації місцевої влади та місцевого самоврядування зокрема.

Знання, розуміння та усвідомлення громадою дієвості місцевого самоврядування значною мірою залежать від роботи старост як посадових осіб, уповноважених діяти в інтересах мешканців відповідних старостинських округів.

Президент України Володимир Зеленський 29 липня 2021 року підписав Закон України № 1638-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост», який було ухвалено 14 липня 2021 року Верховною Радою України після повторного розгляду з пропозиціями Президента України.

Інститут старост є відносно новою інституцією, яка має постійно розвиватися та вдосконалюватися.

Довгоочікуваний Закон № 1638-ІХ має доволі цікаву історію прийняття. Звичайно, він не є ідеальним, але суспільство усвідомлює необхідність удосконалення правового регулювання інституту старост, і тому, позитивно

відноситься до його прийняття, оскільки, серед іншого, він виправляє деякі прогалини та колізії у законодавстві та дає можливість об'єднаний територіальній громаді рухатися вперед.

Однак Закон № 1638-IX містить низку дискусійних та проблемних питань.

На наш погляд, одним із основних проблемних питань щодо розвитку інституту старост в ОТГ є питання відносно нормативного визначення територіальної основи (формату) утворення старостинських округів.

Якщо радам ОТГ взагалі не доводилося турбуватись форматом створюваних старостинських округів, оскільки ними автоматично ставали незмінені території відповідних сільських, селищних рад (окрім ради – адміністративного центру), то після проведених в жовтні 2020 р. місцевих виборів питання щодо утворення старостинських округів зіткнулося з деякими складнощами.

Причини їх виникнення прості – з одного боку, є законодавчий пробіл у повноваженнях рад громад формувати старостинські округи, з іншого – тепер міста виникають у територіальних громадах, утворених урядом, і ці міста не є адмінцентром громади.

Тож перед радами постало складне завдання - визначити територіальну основу для здійснення повноважень старост, затверджених на посаду.

Якщо при затвердженні старост в сільські територіальні ради особливі незручності не виникали, то під час вирішення ними питання щодо затвердження старост в міста, які не є адмінцентрами громад, виникли суттєві труднощі.

По-перше, затвердження старост міст неможливе, оскільки останні, на відміну від сіл та селищ, не можуть становити територіальну основу старостинського округу.

По-друге, кількість жителів деяких міст занадто велика, щоб обслуговуватись одним старостою.

Звісно прийнятий Закон № 1638-IX певним чином вирішує окреслене вище проблемне питання. Зокрема, він містить норми, одна з яких пропонує варіант визначення старостинського округу та визначає мінімальну кількість жителів старостинського округу (щонайменше півтисячі мешканців).

Але, не робить виключень для створення старостинського округу з меншою кількістю мешканців ніж 500, якщо це навіть зумовлено значною відстанню від адміністративного центру, як, наприклад, в гірських територіях.

Проте інші не менш важливі питання, що стосуються формування старостинських округів, ще й досі не врегульовані. Перш за все, це питання максимальної кількості мешканців одного старостинського округу. Адже з точки зору зручності багатьох послуг для мешканців територіальних громад, які не проживають у центральних населених пунктах, надмірна кількість жителів старостинського округу становить більшу загрозу, аніж той, де вони проживають, наприклад 200 чи 300 мешканців.

Тобто зміст терміну «старостинський округ» у визначенні Закону № 1638-IX свідчить про те, що територіальну основу, утворену старостинським округом, може становити щонайменше один населений пункт. Однак деякі населені пункти можуть бути занадто великими, щоб утворити старостинський округ на території кожного населеного пункту. Населені пункти, що належать до міських, і не є адмінцентрами, хоча і отримали право на старосту, але, враховуючи кількість мешканців деяких з них, один староста на 6 000 - 20 000 жителів — це просто нереально.

Нині актуальним є врегулювання питання щодо утворення сільськими, селищними та міськими радами старостинських округів у тримісячний строк згідно Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1638-IX. Відлік цього процесу розпочався з 01 серпня 2021 року коли набрав чинності Закон України № 1638-IX.

Хоча ці законодавчі зміни набули чинності вже третій місяць, багатьом радам громад все ще потрібно сформувати старостинські округи і затвердити старост.

Нагадаємо, після місцевих виборів 2020 року велика кількість рад прийняли рішення затвердити старост на посадах та визначити територіальну основу для здійснення їх повноважень відповідно до положень чинного законодавства. Але, деякі ради громад наразі не вирішували це питання, сподіваючись вирішити його після належного унормування на законодавчому рівні. В результаті, ради громад вирішували одне і те ж питання по-різному, або воно залишалося невирішеним.

З огляду на це, усі територіальні громади можна розділити на кілька груп, серед яких:

- перша група - громади, ради яких в порядку ч. 3 ст. 26 Закону №280/97-ВР (як ради ОТГ) створили старостинські округи та затвердили в них старост;
- друга група — громади, ради яких затвердили на посадах старост не у попередньо утворені старостинські округи, а у населені пункти за переліком;
- третя група - громади, які були утворені за процедурою добровільного об'єднання, втім, остаточно збільшені їхні території були визначені одним із розпорядчих актів Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 р. У зв'язку з цим ради цих громад затвердили на посадах старост і у старостинські округи, що були раніше утворені в порядку ч. 3 ст. 26 Закону №280/97-ВР, і у населені пункти за переліком. Іншими словами, старости затверджуються на посади у двох різних типах територіальних утворень: які мають статус старостинського округу та які не мають цей статус;
- четверта група - громади, ради яких не утворили старостинські округи та не затвердили на посадах старост, чекаючи на доповнення ч. 1 ст. 26 Закону №280/97-ВР відповідним повноваженням (сьогодні це пункт 6-1).

Тому в кожній із вищезгаданих громад питання створення старостинських округів слід розглядати по-різному.

У першій групі громад, що утворюють старостинські округи, можуть бути принаймні такі дії:

а) об'єднання двох та більше старостинських округів в один більший за територією старостинський округ. При цьому необхідно дотриматись сценарію об'єднання старостинських округів, при якому об'єднуються старостинські округи які межують між собою та мають сукупну мінімальну кількість жителів (понад 500). Але необхідно також врахувати максимальну кількість жителів укрупненого старостинського округу, оскільки чисельність жителів такого старостинського округу має бути адекватною до можливостей старости надавати їм відповідні послуги;

б) поділ одного старостинського округу на декілька відповідно до параметрів визначених частиною 4 статті 54-1 №280/97-ВР та затвердження у новостворених старостинських округах на посаду старост;

в) старостинський округ може бути переформатований через перехід (перенесення) населених пунктів з одного чи кількох старостинських округів в інший старостинський округ. У цьому випадку площа та населення одного старостинського округу буде частково збільшено за рахунок зменшення площі та населення іншого старостинського округу чи старостинських округів. У цьому контексті кількість старост залишається незмінною, але у відформатованих старостинських округах з урахуванням розміру та кількості мешканців умови праці старост в таких старостинських округах будуть суттєво змінені;

г) поєднання кількох сценаріїв, зміст яких описано у пунктах а), б) і в) вище.

У громадах другої групи необхідно привести у відповідність кількість старостинських посад у новоутворених старостинських округах з переліком населених пунктів, що увійшли до їх складу.

У третій групі громад, залежно від того, чи створюється новий старостинський округ на основі території раніше створеного старостинського округу чи відповідних населених пунктів за списком, можуть використовуватися сцени першої групи і підходи другої групи.

Четверта група громад має можливість розпочати процес створення старостинських громад як то кажучи «з чистого аркушу». Іншими словами, таким радам громад потрібно лише виконувати вимоги статті 54-1 Закону №280/97-ВР (у новій редакції) щодо параметрів старостинських округів, формувати їх за допомогою відповідних рішень та дотримуватись визначеної Законом № 1638-ІХ процедури затвердження старост.

Таким чином, більшість вищезгаданих сценаріїв що надають комплексні рішення щодо створення старостинських округів, їх форматної зміни, а також затвердження та звільнення старост мають не лише відповідати законодавчим вимогам місцевого самоврядування, а і Кодексу законів про працю, що поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням характеристик, що передбачені законом «Про службу в органах місцевого самоврядування». Це, у свою чергу, забезпечує дотримання трудових прав та інтересів старост, правильність відповідних записів у трудовій книжці на момент звільнення та своєчасну реєстрацію та допомогу по безробіттю Центрами зайнятості.

Наступним проблемним питанням щодо становлення інституту старост в ОТГ є складність Порядку проведення громадського обговорення:

- по-перше, розробляє та затверджує Порядок відповідна рада, але чомусь ряд пунктів громадського обговорення визначив законодавець (реєстрація з персональними даними (ПІБ, число, місяць та рік народження, паспортні дані), навіть на виборах на дільницях паспорт є підтвердженням особистості, але дані паспорту не заносяться в реєстр).

Очевидно, що на практиці буде проблематично реалізувати норми Закону № 1638-ІХ щодо визначення кількості жителів старостинського округу, які мають право голосу на виборах, та збір таких даних як число, місяць і рік народження, паспортні дані тощо;

- не зрозуміло, де є старостинські округи з кількістю населення більше 10000 мешканців і яким чином при різних формах проведення обговорення

результат визначає закон, адже при загальних зборах інші нормативи кількості присутніх;

- що робити, якщо 20% населення не збереться на обговорення, адже це була поширена практика проведення їх під час добровільного об'єднання;

- у разі неможливості проведення громадських зборів з мінімально необхідною кількістю представників громади чи можливо проведення декількох громадських обговорень для набрання необхідної кількості голосів;

- що робити із затвердженням старости, якщо під час громадського обговорення не вдалось отримати мінімальну кількість необхідних голосів відносно жодної кандидатури.

Окремий блок проблемних питань практики інституту старост в ОТГ складають питання щодо захисту вибору старости, зробленого мешканцями під час громадського обговорення, зокрема:

- якщо не вдається знайти спільну мову між громадою, головою та депутатським корпусом щодо кандидатури старости, можливість запровадження тимчасового інституту в.о. старости не передбачено ні Законом № 1638-IX, ні чинним законодавством інституту місцевого самоврядування;

- може статися випадок, коли місцева рада не підтримала обрану кандидатуру старости оскільки результати громадського обговорення для ради є рекомендаційними, а не обов'язковими. Тоді у разі відмови ради підтримати кандидатуру на посаду старости, яку подав голова і яку підтримали на громадському обговоренні у відповідному старостинському окрузі необхідно мешканцям письмово звертатись до ради щодо надання обґрунтованої письмової відповіді, інакше це можна тлумачити як необґрунтовану відмову у реалізації особою конституційного права на працю;

- дискусійним є положення статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції Закону № 1638-IX), коли кандидатуру старости відхилену радою (але підтриману членами громади), не можна повторно вносити на затвердження в цьому старостинському окрузі на протязі

поточного скликання відповідної ради. Це, на нашу думку, шкідить розвитку безпосередньої демократії. Норма Закону № 1638-IX акцентована на волю відповідної ради, а не на вибір громадян, хоча він і здійснюється у формі обговорення.

Наступну групу проблемних питань складають питання щодо чіткого визначення порядку організації роботи старости згідно розширеного переліку його повноважень (після відповідних змін та доповнень до ч. 5 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесених Законом № 1638-IX)) та процедури звільнення старости в разі його негативної діяльності (бездіяльності), механізму дострокового припинення повноважень чи механізму примусового припинення повноважень старости радою.

Аналізуючи оновлену редакцію ч. 5 ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР, повноваження старости (визначені радою) включають право надавати адміністративні послуги та/або виконувати певні завдання адміністратора ЦНАП (у разі його створення).

Однак цей пункт не визначає, які саме адміністративні послуги надає староста, що створює правову невизначеність та порушує визначений ч. 1 ст. 8 Конституції України, принцип верховенства права. Закон № 1638-IX, шляхом внесенні змін до ч. 6 ст. 13 Закону України «Про адміністративні послуги» [88], передбачає, що староста безпосередньо надає адміністративні послуги відповідно до рішення органу, який приймає рішення про створення ЦНАП.

Однак це не узгоджується з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги», якою визначено, що адміністративні послуги надаються безпосередньо суб'єктами адмінпослуг або через ЦНАП.

Таким чином, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України та ст.5 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що повноваження старости з надання адміністративних послуг та види таких послуг визначаються законом, а не органом, який приймає рішення про створення ЦНАП, як це закріплено в Законі № 1638-IX. Тому у подальшому необхідно

узгодити між собою державну та самоврядну систему надання адміністративних послуг.

Цікавим є і той факт, що процедура звільнення старости в разі його негативної діяльності (бездіяльності), механізму дострокового припинення повноважень чи механізму примусового припинення повноважень старости радою адже в Законі № 1638-IX не визначено ці положення. Тоді, на нашу думку, треба керуватися ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», згідно якої, посаду старости віднесено до виборної посади, на яку особи затверджує відповідна рада.

Українське трудове законодавство передбачає загальні підстави для припинення служби (включаючи посаду старости), оскільки його норми поширюється на посадових осіб ОМС. Звільнення з посади примається отганом або посадовою особою, яка приймала рішення про прийняття на службу. У випадку із старостою – це відповідна рада.

Підставою для прийняття такого рішення має бути те, що староста (як і будь-які інші посадові особи місцевого самоврядування) неналежно виконували свої обов'язки. Крім того, слід зазначити, що до осіб, які не виконують службові обов'язки, слід застосовувати відповідні до положення чинного законодавства про працю.

Але оскільки Законом № 1638-IX не визначено, хто має бути ініціатором звільнення старост, суб'єкти, які мають право виносити проекти рішень на відповідні сесії, можуть подавати проекти рішень із таких суміжних питань. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» також передбачає інші підстави припинення повноважень старости (та інших посадових осіб місцевого самоврядування).

У свою чергу, згідно з рішенням профільного комітету, законодавство про працю України передбачає, що особа має право достроково припинити повноваження старости за власним бажанням.

У сучасних умовах ще одне проблемне питання у практиці інституту старост стосується вирішення питання входження старост у склад виконавчого комітету ради.

Закон № 1638-ІХ передбачає що відповідна рада (сільська, селищна, міська) може прийняти рішення про включення старости за посадою до виконкому ради (сільської, селищної, міської) за пропозицією відповідного голови (сільського, селищного, міського).

Такий «творчий» підхід законотворців до формулювання норм законодавчих актів дозволяє віддати їм належне, оскільки наведену вище норму можна трактувати двояко (зрозуміло, що на практиці кожна громада обере свій шлях):

Варіант 1. Має бути такі рішення ради.

Перший: Спочатку за пропозицією голови приймається загальне рішення про «включення старост до складу виконкому». Проект рішення проходить через відповідну постійну комісію, де доцільність входження до складу виконкомітету буде розглянуто. Далі цей проект та відповідні висновки комісії будуть розглянуті на засіданні, обговорені серед депутатів, а на фініші – прийняття відповідного рішення.

Другий: За вищезгаданим позитивним рішенням про входження старости виконкому, голова скористався своїми правом запропонувати змінити склад виконкому для включення старости до виконкому (але, необхідно урахувати попереднє рішення ради). Найкраще вказати, що всі старости входять до складу виконкому. Цей етап буде актуальним для громад в яких відсутні затверджені старости.

Якщо рада відхилить рішення про включення старост до складу виконкому, їх слід виключити. До речі, в цьому випадку правило «закон не має зворотної сили» не діє.

Відповідно до ст. 26 Закону № 280/97-ВР рада має право змінювати склад виконкому відповідно до попередньої пропозиції голови ради щодо чисельності та індивідуального складу виконкому.

На нашу думку, це буде найбільш розумний вибір.

Варіант 2. Це не факт, але є думки, що в деяких радах наведені правила будуть застосовуватися за звичаєм. Голова дає рекомендації щодо складу виконавчого комітету (що дозволяє йому реалізувати ч. 4 ст. 52 Закону № 280/97-ВР), а потім депутати обговорюють та ухвалюють рішення. Як відомо, в цій пропозиції голови старости можуть бути, а можуть і не бути.

Підсумовуючи круг проблемних питань щодо розвитку інституту старост в ОТГ, які необхідно врегулювати органам місцевого самоврядування на виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-ІХ від 14.07.2021 року, доцільним постає питання щодо визначення основних напрямів удосконалення інституційних важелів розвитку інституту старост в об'єднаних територіальних громадах.

3.2. Удосконалення інституційних важелів розвитку інституту старост в об'єднаних територіальних громадах

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-ІХ від 14.07.2021 року в Україні актуалізувалося питання нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення розвитку інституту старост у сільських, селищних, міських радах.

Розвиток інституту старост в основному розуміється як процес позитивних змін, які можуть бути зумовлені ефективним використанням потенціалу територій старостинських округів.

Однак науково -теоретичний аналіз розвитку інституту старост у нашому дослідженні показує, що сьогодні багато ключових питань

потребують негайного вирішення, включаючи просторові, нормативно-правові, соціально-економічні, кадрові питання тощо.

Тому, доцільним стає питання щодо надання рекомендацій щодо дій/рішень ОМС щодо впровадження положень Закону України № 1638-ІХ.

По-перше, усі сільські, селищні, міські ради (без виключень) мають виключні повноваження зі створення старостинських округів, на відміну від попередньої норми коли цим повноваженням були наділені тільки об'єднані територіальні громади, утворені згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

І тут, якщо питання мінімальної кількості жителів старостинського округу (не менш 500) нормативно врегульовано на рівні Закону, то питання щодо максимальної кількості жителів старостинського округу потребує виваженого та обґрунтованого рішення вже відповідною радою.

Тому при вирішенні цього питання радою необхідно виходити з оптимальної кількості жителів, яких зможе фізично обслуговувати один староста. Адже певні великі міські населені пункти потребують розділення на дві або більше частин для утворення старостинських округів з адекватною спроможностям старост чисельністю жителів.

Це, у свою чергу, спонукає уточнити визначення терміну «старостинський округ» таким чином, щоб він міг стати універсальною нормою для всіх можливих форм старостинського округу, включаючи ті, територіальна основа яких стане частиною населеного пункту.

Тому, означений термін можна було б, приміром, викласти у такій редакції: «старостинський округ», а саме: «це частина територіальної громади (один або кілька населених пунктів; як виняток, частина населеного пункту), крім її адміністративного центру метою якої є надання відповідних послуг жителям населених пунктів та захист їх інтересів старостою».

Наприклад, верхня межа кількості мешканців старостинського округу, яка не передбачена Законом № 1638-ІХ, може бути врахована в його

подальшому законодавчому визначенні як орієнтир на створення параметричних меж однієї поліцейської дільниці.

Зокрема, Інструкцією з організації діяльності дільничних офіцерів поліції (затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650) визначено, що поліцейська дільниця обслуговує територію з сільським населенням не більше як 6 тис. і міським населенням не більше 7 тис. осіб.

Окремо зазначимо, що при укрупненні старостинського округу (об'єднання двох та більше старостинських округів в один більший за територією старостинський округ) з метою виконання положень Закону № 1638-IX щодо його мінімальної кількості жителів (500), радою необхідно дотриматись сценарію об'єднання старостинських округів, при якому об'єднуються старостинські округи які межують між собою.

Це стає ще важливішим, якщо врахувати, що серйозною проблемою може бути навіть не «кількісне» навантаження (кількість жителів старостинського округу, які звертатимуться до старости), а проблема «логістики» в діяльності старости (доступність транспорту, витрати часу тощо).

По -друге, лише після процесу публічного обговорення (громадські слухання, публічні збори та інші форми громадських консультацій) можна буде затвердити на посаду старост. Тому рада повинна спочатку самостійно затвердити порядок (процедури) проведення громадського обговорення щодо кандидатів на посаду старости та визначити формат цих обговорень.

Отже, перш ніж розглядати радою питання затвердження старости та з метою запобігання дискримінації при використанні різних форм громадського обговорення кандидатур на посаду старости в усіх старостинських округах у межах однієї територіальної громади, обов'язково має передувати розробка та затвердження рішенням відповідної ради Положення про порядок громадського обговорення кандидатури старости у відповідній територіальній

громаді (з урахуванням вимог статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

По -друге, згідно ч.4. ст. 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», рада може прийняти рішення про входження старост до складу виконкому ради за пропозицією голови.

Це означає, що якщо рада та голова ради погоджуються включити всіх старост відповідної територіальної громади до виконкому за посадою, рада повинна прийняти рішення з двох питань (які можуть бути винесені у вигляді двох окремих рішень або одним рішенням):

- 1) включити старост до складу виконкому;
- 2) внести зміни у кількісний та персональний склад виконкому.

Отже, якщо рада приймає рішення щодо включення старост до складу виконкому за посадою, тоді Рішенням відповідної ради вносяться відповідні зміни до кількісного та персонального складу виконкому (якщо комітет створено як юридична особа).

Якщо посада старости включена до складу інших структур ОМС, тоді необхідно внести зміни до структури та штатного розпису відповідної структурної одиниці ОМС.

Крім того, зазначимо, що згідно ч. 4 ст. 12 Закону № 280/97-ВР, незалежно від того, входять старости або ні до виконкому ради, на старосту повністю поширюються такі обмеження, а саме: староста не може: «бути депутатом ради; поєднувати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах; виконувати іншу оплачувану (крім викладацької, науково -дослідної та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики у спорті) або підприємницьку діяльність» [30].

Частина 5 оновленої редакції статті 54-1 Закону № 280/97-ВР містить новий перелік повноважень старости, згідно з яким він уповноважений:

1. діяти на благо мешканців відповідного старостинського округу у виконавчих органах ради;

2. брати участь у пленарних засіданнях відповідних рад та її комітетів (у тому числі виконавчому комітеті), комісій, маючи право дорадчого голосу.
3. на пленарних засіданнях ради, її постійних комісій та виконкому мати гарантоване право виступу щодо питань, що торкаються інтересів жителів старостинського округу;
4. допомагати мешканцям старостинського округу щодо підготовки документів для подання до ОМС й місцевих ОВВ та подавати їх до цих органів. Згідно з рішенням ради надавати адміністративні послуги та/або виконувати певні завдання адміністратора ЦНАП (у разі їх створення);
5. брати участь в організації виконання рішень ради, її виконкомів, голів ради у відповідному старостинському окрузі та контролювати їх виконання;
6. брати участь у підготовці проекту місцевого бюджету відповідно до плану фінансування, реалізованого у відповідному старостинському окрузі;
7. Вносити пропозиції виконкому ради щодо діяльності виконавчих органів ради, підприємств, установ, організацій громадської (комунальної) власності у відповідному старостинському окрузі;
8. брати участь у складанні проектів рішень ради щодо майна громади, що знаходиться на території відповідного старостинського округу;
9. брати участь у контролі за використанням комунальної власності, що знаходиться на території відповідного старостинського округу;
10. брати участь у контролі благоустрою відповідного старостинського округу й повідомляти голів та виконавчі органи ради про результати контролю;
11. отримувати інформацію, документи та матеріали, необхідні для здійснення своїх повноважень, від ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;
12. сприяти формуванню та діяльності інститутів самоорганізації населення, організовувати та проводити загальні збори, громадські слухання та інші форми участі громадян, які беруть безпосередню участь у вирішенні важливих місцевих питань, що стосуються старостинського округу;

13. здійснювати інші повноваження, передбачені законами України.

Це означає, що розширений перелік повноважень старости обумовлює розширення порядку організації роботи старости. Враховуючи те, що сьогодні повноваження старости включають і повноваження щодо надання ними адміністративних послуг та/або виконання ними певних завдань адміністратора ЦНАП та з метою усунення правової невизначеності щодо чіткого переліку адміністративних послуг, доцільним постає питання щодо надання такого переліку адміністративних послуг, що можуть надаватись старостами у старостинських округах, а саме:

1. на запит надайте довідки фізичним та юридичним особам, які проживають/знаходяться чи володіють майном на території відповідного старостинського округу, а саме:

- відповідно до складу сім'ї;
- з приводу місця проживання;
- щодо членів сім'ї;
- довідкові характеристики;
- з приводу утримання допоміжних господарств;
- про оренду будинків;
- з приводу догляду дітей або людей похилого віку;
- з приводу вирощування сільськогосподарської продукції;
- щодо засвідчення осіб при утраті паспорту та ін.;

2. здійснювати певну нотаріальну дію, визначену ч. 1 ст. 37 Закону України «Про нотаріат» (у межах дотримання чинних законодавчих вимог) та засвідчувати довіреності особи, яка проживає в населеному пункті, в якому відсутній нотаріус;

3. здійснювати дії щодо військового обліку осіб на території старостинського округу згідно Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»;

4. здійснювати держреєстрацію актів цивільного стану відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та

призначати відповідальну особу за форми обліку, зберігання та витрати бланків свідоцтв виданих Національним агентством реєстрації актів цивільного стану для підтвердження юридичних фактів в Україні;

5. відповідно до Правил реєстрації та Порядку передачі органу реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру реєструвати місце проживання, місце перебування та зняття з реєстрації осіб, зареєстрованих у підпорядкованих старості населених пунктах;

6. виконувати певні завдання адміністратора ЦНАП та надавати окремі адміністративні послуги.

Окремо зазначимо, що правовий статус, порядок затвердження, повноваження, права та обов'язки, порядок припинення повноважень, організація діяльності, підзвітність, підконтрольність і відповідальність старости повинні бути обов'язково відображені у Положенні про старосту.

Тому затвержені радами (до набрання чинності Закону № 1638-IX) Положення про старосту потребують перегляду та навіть нової редакції.

Також Закон № 1638-IX деталізує терміни та процедури звітування старости перед жителями старостинського округу. Такі звіти слід проводити на громадських зборах, дозволяючи жителям старостинського округу задавати питання, коментувати та вносити пропозиції. Це означає, що ради мають визначити спосіб проведення таких громадських зборів, що надають зазначені вище можливості мешканцям відповідного старостинського округу. Більше того, ці положення закону слід перенести до Положення про старосту.

Зазначимо, що Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1638-IX) зазнав двох змін – визначення категорії посади старост та їх атестації.

Віднині посаду старости за ст. 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» було переведено на п'яту категорію посад в ОМС. Нагадаємо, раніше посада старости була віднесена до шостої категорії посад, тому таке підвищення призводить до зміни рангу посади старости в ОМС. Отже, відповідно до ст. 15 Закону України «Про службу в органах місцевого

самоврядування» осіб на п'ятій категорії посад можна віднести до 11-го, 10-го та 9-го рангів посадових осіб місцевого самоврядування.

Це означає, що з 01.08.2021 р. рішення рад щодо віднесення посади старости до п'ятої категорії з присвоєнням відповідного рангу мають відповідати положенням статей 14 та 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Тому ради своїми рішеннями повинні присвоїти відповідні ранги старостам у межах п'ятої категорії посад.

Відповідно до змін до ст.17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» старости були виключені зі списку осіб, які не проходять атестації. Отже, тепер старости будуть проходити атестацію раз на 4 роки. У зв'язку з цим необхідно узгодити з цими змінами Положення про проведення атестації, які раніше були затверджені головами у кожному органі місцевого самоврядування відповідно до статті 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Водночас вбачаємо, що розвиток відповідного старостинського округу неможливий без якісних змін у модернізації промислової та соціальної інфраструктури; покращення життя та побутових умов його мешканців; зменшення безробіття; створення можливості працевлаштування у різних галузях які є наявними у старостинському окрузі та ефективного використання всього потенціалу території старостинського округу. На наш погляд, це повністю відповідає меті реформи децентралізації та одному із завдань ОТГ - наближенню влади до мешканців та їх потреб.

Вважаємо, що у старостинських округах сьогодні поточний розвиток обмежений через брак ресурсів (людських, фінансових, інфраструктурних тощо) для модернізації виробництва, соціальних сфер та якісних послуг для їх жителів. З одного боку, це вимагає злагоджених зусиль чиновників, голів рад та старост, щоб ефективно керувати територіями старостинських округів, підтримувати підприємництво та залучати інвестиції та взагалі створювати сприятливе середовище для його розвитку. З іншого боку, він вимагає фінансову підтримку у старостинських округах економічно важливих

суб'єктів та об'єктів господарчої діяльності, але не у вигляді субсидій та дотацій, що накладе додаткові навантаження на бюджет, а шляхом стимулювання розвитку підприємств-виробників, фермерів, малих та середніх підприємств, представників бізнесу через надання їм пільгових кредитів, лізингових або інших преференцій.

Аналізуючи положення чинного Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» від 17 жовтня 1990 року № 400-ХІІ [89], слід підкреслити, що відносно розвитку старостинських округів на рівні держави слід не лише звертати увагу на підтримку тільки фермерів (аграріїв тощо) та сільського господарства, але також необхідно звертати увагу на багатофункціональний розвиток всіх населених пунктів старостинського округу шляхом створення багатофункціональних об'єднань (наприклад плодоовочевих, асоціацій бджолярів, виробників м'ясо-молочної продукції та ін.)

З огляду на це, необхідно сформулювати ефективні механізми та інструменти на законодавчому рівні, щоб держава підтримувала розвиток старостинських округів. Підґрунтям для цього може стати повернення до розгляду у Верховній Раді України законопроекту «Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості» від 26 травня 2014 року [90].

Серед існуючих в Україні інструментів для посилення розвитку старостинських округів можна виділити національну (регіональну, місцеву чи локальну) підтримку інноваційних та інфраструктурних проєктів, державно-приватного партнерства, диференційованого підходу до рішення питань благоустрою територій тощо [91, с. 109].

Отже, розвиток старостинських округів в Україні оснований на використанні наявного потенціалу населених пунктів в окрузі повинен стати пріоритетом регіональної політики держави. Вважаємо, що це лише частково відображено у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, затвердженій 5 серпня 2020 року [92].

З огляду на той факт, що розвиток старостинських округів тісно пов'язаний із усуненням прогалин, накопичених на рівні територіальних громад, вважаємо, що позитивні зміни у цього напрямку можна досягти лише завдяки мобільності та гнучкості органів публічної влади, побудові партнерських відносин між посадовими особами, головами ОТГ та старостами, які представляють інтереси та потреби відповідних старостинських округів.

Висновки до Розділу 3

На підставі аналізу Закону України № 1638-ІХ було виділено низку дискусійних та проблемних питань щодо розвитку інституту старост в ОТГ. Найбільш актуальними, що потребують негайного правового врегулювання є питання:

- нормативного визначення територіальної основи (формату) створення старостинських округів;
- складності порядку проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного на території окремого старостинського округу;
- захисту вибору старости, зробленого мешканцями під час громадського обговорення;
- процедури звільнення старости в разі його негативної діяльності (бездіяльності), механізму дострокового припинення повноважень чи механізму примусового припинення повноважень старости радою;
- входження старост у склад виконавчого комітету відповідної ради.

Надано рекомендацій щодо дій/рішень органів місцевого самоврядування щодо розвитку інституту старост, а саме:

- для врегулювання питання нормативного визначення територіальної основи (формату) утворення старостинських округів запропоновано уточнюючу редакцію визначення терміну «старостинський округ» та обґрунтовано необхідність встановлення верхньої межі кількості жителів у старостинському окрузі з урахуванням суміжного територіального принципу.
- акцентовано увагу на необхідності використання однакових форм громадського обговорення у всіх старостинських округах у межах однієї територіальної громади, що має бути визначено Положенням про порядок проведення громадського обговорення.

– при входженні старост до складу виконавчого комітету ради за посадою, наголошено на необхідності оформлення таких змін щодо кількісного та персонального складу виконкому Рішенням ради

– для чіткого визначення порядку організації роботи старости (керуючись нормами Закону України № 1638-IX) рекомендовано кожній раді внести відповідні зміни до Положення про старосту та Положення про проведення атестації.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи матеріали дослідження щодо проблематики формування інституту старост в об'єднаних територіальних громадах можна зробити наступні висновки:

1. Дослідження сутності інституту старости в системі місцевого самоврядування є предметом дискусій серед науковців та практиків державного управління. Проаналізувавши існуючі визначення терміну «староста» встановлено, що складовою цього терміну є позначення нижчого чиновника (адміністратора) на місцях, в поселеннях, в малих містах який обирається (виборна особа) жителями або призначається правителем. На підставі аналізу наукових праць вітчизняних фахівців у галузі юриспруденції, політології, науки державного управління щодо понятійного та законодавчого трактування поняття «староста», можна надати комплексне визначення цієї категорії. Зокрема, староста - це посадова особа місцевого самоврядування, яка має закріплену територіальну юрисдикцію (старостинський округ) та діє в інтересах жителів відповідного старостинського округу реалізуючи повноваження встановлені законодавством та Положенням про старосту.

2. Визначено, що старости, які виконують функції посадових осіб у місцевому самоврядуванні, не є новиною для України. Історія розвитку інституту старост поєднує в цьому зв'язку представників громад та адміністративних чиновників - національних представників на місцях. У різні періоди розвитку української державності підтверджувався спосіб наближення державної влади до потреб мешканців певної громади: шляхом обрання з народу представників місцевого самоврядування або призначення чи затвердження органами державної влади посадової особи у нижчій адміністративній одиниці. Поєднання самоврядування та державних функцій стало особливістю формування та розвитку інституту старост на українських землях.

3. Проаналізувавши нормативно-правове забезпечення формування інституту старост в Україні визначено, що загальні принципи інституту старост визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; питання щодо діяльності старости регулює Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; порядок роботи старости визначають Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» та ін., а також Положенням про старосту та Посадовою інструкцією старости (у разі її затвердження керівником відповідного органу місцевого самоврядування).

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» визначає, що староста вже не буде входити в систему місцевого самоврядування. Основні нововведення щодо розвитку інституту старост в ОТГ можна згрупувати у три блока:

- старостинський округ (один або декілька населених пунктів; не може включати адмінцентр; визначається радою громади протягом 3 місяців (з моменту набрання чинності Закону), населення – від 500 осіб);

- староста (діє в інтересах жителів старостинського округу, входить у виконком за рішенням ради громади; гарантоване право на участь у засіданнях ради, виконкому тощо; ранг старости як службовця місцевого самоврядування підвищується до 5-го; допомагає у підготовці документів; готує пропозиції до бюджету громади; надає мешканцям базові адмінпослуги; звітує перед радою громади та жителями);

- призначення старости (за поданням голови громади; лише після громадського обговорення з мешканцями старостинського округу; затверджується радою на строк її повноважень).

4. Проаналізовано муніципально-правовий статус старости в об'єднаних територіальних громадах. Визначено, що представницька і політична природа інституту старост принципово змінилася: з представника

громади у виконавчому органі ради, староста перетворився на представника ради у громаді Зокрема визначено що староста:

- є посадовою особою місцевого самоврядування;
- затверджується радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного голови, яку він вносить згідно з результатами громадського обговорення що було проведено у відповідному старостинському окрузі;
- на постійній основі працює в апараті ради та її виконавчому, а умови обрання його членом цього виконкому у виконкомі ради;
- має обмеження щодо наявності іншого представницького мандату, суміщення своєї службової діяльності з іншою посадою, у т. ч. за громадськими засадами, виконувати іншу оплачувану діяльність (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, спортивної тренерської та суддівської практики) або підприємницьку діяльність;
- має повноваження надані державою (згідно Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост») та надані радою громади (викладені у Статуті ОТГ та у затвердженому відповідною радою Положенні про старосту);
- є відповідальним і підзвітним відповідній раді та підконтрольним відповідному голові;
- до посади старости законодавством України не визначено будь-яких вимог щодо кваліфікації (рівня освіти, фахового рівня, стажу роботи, володіння державною мовою тощо);
- порядок організації роботи старости визначається законами України та Положенням про старосту.

5. Визначено основні проблемні питання щодо розвитку інституту старост у сільських, селищних, міських радах, а саме питання відносно:

- нормативного визначення територіальної основи (формату) утворення старостинських округів;

– складності порядку проведення громадського обговорення, проведеного у відповідному старостинському окрузі та захисту вибору старости, зробленого мешканцями під час громадського обговорення;

– входження старост у склад виконавчого комітету відповідної ради;

– нормативного врегулювання порядку організації роботи старости згідно розширеного переліку його повноважень (після відповідних змін та доповнень до ч. 5 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесених Законом № 1638-IX))

6. Надано рекомендацій щодо дій/рішень органів місцевого самоврядування із впровадження положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-IX від 14.07.2021 року. А саме: за для врегулювання питання нормативного визначення територіальної основи (формату) утворення старостинських округів:

- запропоновано уточнюючу редакцію визначення терміну «старостинський округ» яка врегульовує питання щодо можливості створення старостинських округів у великих населених пунктах, а саме: «старостинський округ - це частина територіальної громади (один або кілька населених пунктів; як виняток, частина населеного пункту), крім її адміністративного центру метою якої є надання відповідних послуг жителям населених пунктів та захист їх інтересів старостою»;

- рекомендовано, як пропозицію, встановлювати верхню межу кількості жителів у старостинському окрузі, взявши до уваги параметри, якими керуються при формуванні поліцейських дільниць (територія, яка обслуговується дільничним офіцером поліції із чисельністю населення, що не перевищує 6 тис. осіб у сільській місцевості та 7 тис. осіб - у містах).

- акцентовано увагу на обов'язковості при створенні старостинських округів врахування нерозривності меж округу, тобто території населених пунктів (сіл/селищ), що входять у старостинський округ, мають бути суміжними по територіальній границі.

З метою запобігання дискримінації при використанні різних форм громадського обговорення кандидатур на посаду старости, усередині територіальної громади має бути визначена однакова форма громадського обговорення для всіх її старостинських округів, оскільки умови для всіх жителів та всіх старост територіальних громад мають бути однаковими. Тому рада відповідної територіальної громади повинна розробити та затвердити єдине Положення про порядок проведення громадського обговорення з зазначенням єдиної форми його проведення в усіх старостинських округах у межах однієї територіальної громади.

Акцентовано увагу, що при прийнятті радою позитивного рішення про включення старост до складу виконавчого комітету ради за посадою, необхідно на підставі Рішення ради внести відповідні зміни до кількісного та персонального складу виконкому. Це Рішення ради можна оформити як двома окремими документами (рішеннями), так і одним документом (рішенням).

З метою чіткого визначення порядку організації роботи старости згідно розширеного переліку його повноважень (після відповідних змін та доповнень до ч. 5 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», внесених Законом № 1638-IX)) та усунення правової невизначеності щодо чіткого переліку адміністративних послуг, що надаються старостами, рекомендовано кожній раді внести зміни до Положення про старосту або взагалі викласти його у новій редакції відносно нормативно врегульованої діяльності старости. Крім того у Положенні про старосту необхідно деталізувати терміни та процедури звітування старости перед жителями старостинського округу.

З метою виконання положень ст. 14 та 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з 01.08.2021 р. рішеннями ради необхідно присвоїти старостам відповідний ранг (11, 10 і 9-ий), оскільки посаду старости було віднесено до п'ятої категорії посади в органах місцевого самоврядування.

Окремого перегляду потребують і Положення про проведення атестації, які раніше були затверджені головами у кожному органі місцевого самоврядування (згідно ст. 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»), оскільки Законом № 1638-ІХ було внечено зміни до ст.17, якими старости тепер будуть проходити атестацію.

Водночас вбачаємо, що розвиток відповідного старостинського округу неможливий без якісних змін у модернізації промислової та соціальної інфраструктури; покращення життя та побутових умов його мешканців; зменшення безробіття; створення можливості працевлаштування у різних галузях які є наявними у старостинському окрузі та ефективного використання всього потенціалу території старостинського округу. На наш погляд, це повністю відповідає меті реформи децентралізації та одному із завдань ОТГ - наближенню влади до мешканців та їх потреб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мінрегіон: інститут старост громад потребує вдосконалення. URL: <https://www.minregion.gov.ua/press/news/minregion-instytut-starost-gromad-potrebuye-vdoskonalennya/> (дата звернення 24.03.2021).
2. Бабій В. В., Скоробагатько А. В. Основні проблеми об'єднаних територіальних громад. URL: <http://er.nau.edu.ua:8080/handle/NAU/33238> (дата звернення 25.03.2021).
3. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. №8. С. 74–78.
4. Ігнатенко О.С., Горбик В.М. Організаційно-правові аспекти розвитку сфери публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах. / Науково-практичне забезпечення децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах: матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 18 квіт. 2018 р.) Київ: ПІК ДСЗУ, 2018. С.92-96.
5. Карпа М.І. Предметна компетенція органів публічної влади. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ*. Вип. 3 (71). 2017. С. 50-56.
6. Карташов Є .Г. Децентралізаційна реформа в Україні у контексті європейської інтеграції: монографія. Київ: Освіта України, 2018. 250 с.
7. Кравченко В. В. Внутрішня структура територіальної громади: організаційно-правові питання. / Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції Укра- 39 їни: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Другої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2018 р.). Київ: «ТОВ ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2018. С. 133 – 138.
8. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ

«Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2020. 531 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

9. Семигіна Т. В., Лиховид Д. О. Чи можлива самоорганізація територіальних громад в Україні? // Наукові записки НаУКМА. 2015. Т.173: Політичні науки. С.67-71.

10. Топузов В. І. Проблеми реформи децентралізації влади в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2020. Вип. 20. С. 74-80.

11. Чернеженко О.М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасницях ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі. Київ: Ліра-К, 2018. 380 с.

12. Бородін Є., Тарасенко Т. Староста в системі місцевого самоврядування. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Plan_diy_starostu_8_kroktiv.pdf (дата звернення 29.03.2021).

13. Дробуш І.В. Муніципально-правовий статус старост в ОТГ: актуальні питання правової регламентації. / Розвиток територіальних громад в умовах децентралізації: правові, економічні та соціальні аспекти: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (13-14 грудня 2018 р., Миколаїв). Миколаїв: МНАУ, 2018. 424 с. С. 143-145.

14. Коновалов В. Правові засади діяльності старости. URL:https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Plan_diy_starostu_8_kroktiv.pdf (дата звернення 29.03.2021).

15. Шаров Ю., Чикаренко І. Стратегічний підхід у діяльності старости / План дій старости: 8 кроків успішного старту. Дніпро: «ПП Тремпольцев». 2017. 81 с.

16. Староста: етимологія. URL:<https://moylepta.livejournal.com/111225.html> (02.04.2021).

17. Значение слова «stároste» в словаре румынский языка. URL: <https://educalingo.com/ru/dic-ro/staroste/amp> (дата звернення 02.04.2021).
18. Словник української мови: в 11 томах/ Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні АН УРСР / гол. ред. кол. І. К. Білодід. Київ: Наукова думка, 1978. Т. 9. 920 с.
19. Энциклопедический словарь экономики и права. URL: <http://endic.ru/ecolaw/Starosta-5234.html> (дата звернення 03.04.2021).
20. Толковый словарь Ушакова. URL: <http://endic.ru/ushakov/Starosta-74063.html> (дата звернення 03.04.2021).
21. Значения слова *староста* в толковых словарях русского языка. URL: <http://xn----8sbauh0beb7ai9bh.xn--p1ai/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0> (дата звернення 03.04.2021).
22. Словарь русского языка XI-XVII вв. URL: <https://proza.ru/2014/03/20/1600> (дата звернення 03.04.2021).
23. Воколюк С.М., Воколюк Л.М. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. Юридичний науковий електронний журнал. URL: http://lsej.org.ua/6_2017/35.pdf (дата звернення 05.04.2021).
24. Організація діяльності старости ОТГ: питання і відповіді: практичний poradnik. / М.І. Войт та ін. Хмельницький, 2019. 56 с.
25. Дробуш І.В. Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, Київ, 2017. 478 с.
26. Старости: 6 запитань про головне – інтерв'ю з В'ячеславом Негодою. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13468> (дата звернення 07.04.2021).
27. Панова І.Ю. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 101-106.

28. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII. URL:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 07.04.2021).

29. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09 лютого 2017 року № 1848-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 12. ст.134.

30. Про місцеве самоврядування в Україні: [Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (із змінами і доповн. внесен. 87 Законами України у 1998-2015 рр.)]. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. 25 черв. (№ 24). Ст. 170.

31. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 № 805-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 36. ст.273.

32. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0#w1_1 (дата звернення 08.04.2021).

33. Бойко О. Що змінилося у виборчому законодавстві в частині інституту старост. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12667> (дата звернення 10.04.2021).

34. Михальська В. Статус старости: європейський досвід. URL:<https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2020/september/issue-3/article-110498.html> (дата звернення 12.04.2021).

35. Якубович Т. Дайте людям владу, і нехай вчаться на помилках – співавтор польської децентралізації. URL:<https://www.radiosvoboda.org/a/27309866.html> (дата звернення 12.04.2021).

36. Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / Склав та підготував до друку проф. С. Юшков. URL: <http://litopys.org.ua/yushkov/ym.htm> (дата звернення: 29.04.2021).

37. Гураль П.Ф. Господарська діяльність територіальної громади у Київській Русі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2008. № 3. С. 1-13.

38. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: монографія. Львів: ЛьвДУВС; «Край», 2008. 468 с.

39. Гураль П.Ф. Генезис і становлення територіальної громади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2008. № 2. С. 1-10.

40. Грушевський М. Адміністрація в землях коронних; еволюція провінціальної адміністрації в Польщі. *Історія України-Руси*. Т. V: Львів, 1905. 688 с. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur50502.htm> (дата звернення: 30.04.2021).

41. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / Авт. кол.: Куйбіда В. С., Павленко В. П., Яцюк В. А. та ін.; Секретаріат Кабінету Міністрів України. К., 2009. 618 с.

42. Мищак І. М. Спадкове право за «Правами, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). *Юридична Україна*. 2009. № 1. С. 9–14.

43. Мищак І. М. Захист майнових спадкових прав службовців Гетьманщини за «Правами, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). *Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: Матеріали наук. -практ. конф. до 90-річчя держ. служби України* (Київ, 18 листоп. 2008 р.): У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. К.: НАДУ, 2009. Т. 1. С. 10–12.

44. Жалувана грамота містам 1785 / Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії. URL:https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%96%D0%B0%D0%BB%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B0_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%82%D0%B0_%D0%BC%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BC_1785 (дата звернення: 02.05.2021).

45. Ладиченко В.В., Максименко Ю.П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий

аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 8-17.

46. Высочайше утверждённое Городовое Положение. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Третье. Том XII. СПб.: Государственная типография, 1992 г. 734 с.

47. Мищак І. М. Хай буде Україна вільною (Державотворчий процес під час Української революції 1917 – 1921 років) / Передмова академіка НАН України О. Л. Копиленка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 141 с.

48. Лупандін О. І. Губернські і повітові старости 1918. *Енциклопедія історії України: у 10 т.* / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. К.: Наукова думка, 2004. Т. 2: Г – Д. С. 524.

49. Баюк М.І. Інститут старости в місцевому самоврядуванні України: історичні засади / Науково-практичний посібник: Становлення інституту старости: перші кроки/ Кол.авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Примуш, І.В. Рижук, Л.П. Требик, С.В. Флентін. С.В.Циц / За заг.ред. Баюка М.І. Хмельницький: ПП МЕЛЬНИК А.А. 2017. 225 с.

50. Ладиченко В. В., Ємельяненко К. О. Особливості правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2. Том 1. С. 32–39.

51. Ладиченко В. В. Організаційно-правові механізми взаємодії особистості, громадянського суспільства та державної влади: монографія. Дніпропетровськ: ЛПРА, 2012. 432 с.

52. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL:<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 30.04.2021).

53. Конституція України URL:
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 30.04.2021).
54. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 37-38. ст.366.
55. Виборчий кодекс: Закон України від 19.12.2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 07.05.2021).
56. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280-97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 09.05.2021).
57. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 08.05.2021).
58. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. ст. 175.
59. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. ст.409.
60. Про внесення змін до деяких Законів України щодо розвитку інституту старост: проект закону України від 22.12.2020 року № 4535– IX. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734 (дата звернення: 12.05.2021).
61. Парламент ухвалив закон про інститут старост. URL:<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3228677-rada-uhvalila-zakon-pro-institut-starost.html> (дата звернення 14.05.2021).
62. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 35. ст. 376.

63. Розвиток інституту старост: законопроект №4535 знову готовий до голосування в Парламенті. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13691> (дата звернення 21.06.2021).

64. Старости у громаді: Верховна Рада прийняла законопроект №4535 з пропозиціями Президента. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13766> (дата звернення 14.07.2021).

65. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-IX#Text> (дата звернення: 25.08.2021).

66. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/> (дата звернення 16.07.2021).

67. Щодо кваліфікаційних вимог до посади старости та посадової інструкції: Лист міністерства соціальної політики України від 05.09.2016 р. № 477/13/116. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN025041.html (дата звернення 18.07.2021).

68. Про затвердження Випуску 1 «Професії працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності» Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників: Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 29.12.2004 р. № 336. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0336203-04#Text> (дата звернення 18.07.2021).

69. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / за заг. ред.: С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 164 с.

70. Колесников О., Калашнікова О., Дзюпин М. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце у системі управління. URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/09/Institut-starost-obrannya-ta-mistse-u-sistemi-upravlinnya-1.pdf> (дата звернення 20.07.2021).

71. Воронов М. М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна Серія «ПРАВО»*. 2017. Вип. 23. С. 50-53.

72. Брусенцова Яна Інститут старости: про новий шлях та підводне каміння. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2021/may/issue-5/article-114800.html> (дата звернення 19.07.2021).

73. СТАРОСТИ: проблемні питання громад та роз'яснення АМУ. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/713/pp_210_210_puls.pdf (дата звернення 20.07.2021).

74. Селищним старостам надали нові можливості. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/04/15/novyna/polityka/selyshhnyum-starostam-nadaly-novi-mozhlyvosti> (дата звернення 21.07.2021).

75. Федченко Л. Роз'яснення щодо окремих питань затвердження на посаду, повноважень та статусу старост. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13038> (дата звернення 21.07.2021).

76. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 07 листопада 2019 року № 203-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19/sp:wide-?find=1&sp=%26sp%3D%3Awide-&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82#Text> (дата звернення 22.07.2021).

77. Староста: короткі відповіді на актуальні запитання. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12951> (дата звернення 22.07.2021).

78. Володимир Зеленський підписав закон щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-znyattya-vikovih-ob-66037> (дата звернення 24.07.2021).

79. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. ст.43.

80. Кучерова О. Збільшено вік перебування на держслужбі і службі в ОМС. URL:<https://i.factor.ua/ukr/journals/ot/2021/january/issue-2/1/article-113145.html> (дата звернення 24.07.2021).

81. Дробуш І.В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальних функцій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»* 2019. № 10-2. Т. 1. С. 49-51.

82. Стаття 11. Присяга посадових осіб місцевого самоврядування. URL:https://protocol.ua/ua/pro_slugbu_v_organah_mistsevogo_samovryaduvanny_a_stattya_11/ (дата звернення 25.07.2021).

83. Врублевський О. Про правову природу та деякі особливості складення старостою присяги. URL:<https://starostaprofi.org.ua/article/pro-pravovu-prirodu-ta-deyaki-osoblivosti-skladennya-starostoyu-prisyagi> (дата звернення 25.07.2021).

84. Врублевський О. Атестація старост: правова основа та деякі особливості проведення. URL: <https://starostaprofi.org.ua/article/atestatsiya-starost-pravova-osnova-ta-deyaki-osoblivosti-provedennya-> (дата звернення 26.07.2021).

85. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. ст.2056.

86. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави. *Вісник. Право знати все про податки і збори*. 2015. №14. С. 80–85.

87. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X (Редакція станом на 01.07.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 27.07.2021).

88. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 року № 5203-VI (редакція станом на 14.08.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 26.08.2021).

89. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закону України від 17 жовтня 1990 року № 400-ХІІ (редакція станом на 04.11.2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 10.10.2021).

90. Про планування територіальної інфраструктури сільської місцевості: проєкту Закону України від 26 травня 2014 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7334&skl=5 (дата звернення 12.10.2021).

91. Мельник К.В. Нормативно-правове забезпечення розвитку старостинських округів в Україні. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 4 (99). С. 105–111

92. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 12.10.2021).