



М. Малетич,
кандидат юридичних наук

СТАРОСТА ЯК ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА: НОВЕЛІЗАЦІЯ НОРМАТИВНИХ ПОЛОЖЕНЬ

Постановка проблеми. Доволі давно Україна знаходиться у процесі муніципальної реформи, однак останні роки характеризується надзвичайно бурхливим і глибоким реформуванням місцевого самоврядування. Наприклад, саме в цей період виник інститут старости (з 2015 року), який зарекомендував себе позитивно. Тому місце старост у системі місцевого самоврядування в Україні було модифіковано (спочатку ця посадова особа була її елементом, зараз – ні), відбувається подальше вдосконалення нормативно-правового регулювання порядку їх обрання і діяльності. Важливим науковим завданням є аналіз напрямів подальшої динаміки норм цього інституту галузі конституційного права, а практична реалізація вироблених пропозицій сприятиме подальшому вдосконаленню конституційного законодавства щодо цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика інституту старости в конституційному праві України досліджувалася такими науковцями, як О.О. Галус [1], І.В. Дробуш [2], А.М. Івановська [3], Н.В. Мішина [4] та іншими. Однак поки що в науковій літературі відсутні публікації із останніх новел конституційного законодавства щодо старост. Тому слід звернути увагу на аналітично-практичні та науково-популярні публікації, які ґрунтуються на найновішому законодавстві [5].

Мета дослідження – здійснення конституційно-правового ана-

лізу новел правового регулювання інституту старости та надання рекомендацій щодо подальшого вдосконалення конституційного законодавства з цього питання.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» староста – це посадова особа, яка затверджується на посаді місцевою радою за підсумками громадського обговорення і представляє інтереси жителів старостинського округу. Це повністю узгоджується з тим, як пропонують розуміти поняття «староста» фахівці з конституційного і муніципального права. Зокрема І.В. Дробуш пише про те, що «інститут старости має на меті представлення інтересів мешканців відповідних територій, які утворили об'єднану територіальну громаду та віддалені територіально від самого представницького органу місцевого самоврядування» [2, с. 50]. Слід повністю погодитися з узагальненням цієї відомої дослідниці.

Цікаво, що зазначений Закон не містить визначення поняття «староста», що слід уважати недоліком. Може здаватися, що Закони України не мають перетворюватися на тлумачні словники та містити нормативні дефініції широкого кола понять. Зазвичай це дійсно так, і такий підхід неодноразово виправдовував себе на практиці. Однак із кожного правила є виключення і поняття «староста» як раз і слід уважати виключенням із цього правила.

По-перше, це поняття є новим, а тому слід приділити значну увагу

тому, щоб зацікавлені члени територіальних громад та об'єднаних територіальних громад якомога повніше розуміли його зміст.

По-друге, стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», озаглавлена «Основні терміни, використані у цьому Законі», містить визначення таких понять, як представницький орган місцевого самоврядування; районні та обласні ради; виконавчі органи рад; органи самоорганізації населення.

У цьому переліку дещо бракує логіки, наприклад, визначено і родові поняття «представницький орган місцевого самоврядування», і видові поняття «районні та обласні ради». Однак інших видових понять до цього родового поняття не визначено («сільські, селищні, міські ради», «районні ради в містах»).

Крім того, не досить логічним є те, що визначення поняття «сільський, селищний, міський голова» міститься не у статті 1, а у статті 12 «Сільський, селищний, міський голова». Відповідно до її частини першої «сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста» [6].

Якщо порівняти запропоноване вище визначення поняття «староста» з нормативним визначенням поняття «сільський, селищний, міський голова», то наша пропозиція є більш детальною, але не менш лаконічною і стислою (так саме вона укладається в одне невелике речення).

Якщо характеризувати концептуальні зміни, що відбулися у конституційно-правовому регулюванні інституту старости, слід звернутися до такого документу, як Пояснювальна записка до пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост».

Відповідно до перших речень цього документу, «проектом ... передбача-

ється внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зазначеними змінами пропонується:

1) внесення змін до визначення поняття «старостинський округ» з метою запровадження інституту старост, зокрема для міст неадміністративних центрів громад;

2) внести зміни до статті 5 Закону з метою збалансування системи місцевого самоврядування в Україні;

3) удосконалення правових норм статті 26 Закону задля надання можливості органам місцевого самоврядування затверджувати старостинські округи та Положення про старосту;

4) внести зміни до статті 54-1 Закону з метою уточнення статусу старост;

5) виключити статтю 79-1 щодо дострокового припинення повноважень старости» [7].

Слід деталізувати, що «збалансування системи місцевого самоврядування в Україні» через внесення змін до статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачало вилучення старост із числа елементів системи місцевого самоврядування в Україні.

Якщо переходити до змістовного аналізу змін у конституційно-правовій регламентації інституту старости, то найсуттєвішою з них є зміна порядку заміщення посади старост.

Відповідно до попередньої редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» старости обиралися за мажоритарною системою відносної більшості, за одномандатним виборчим (старостинським) округом, який знаходився в межах об'єднаної територіальної громади. Отже, необхідно було вдатися лише до однієї процедури – це процедура виборів.

Починаючи із середини 2021 року, посада старости заміщується інакше. Для цього потрібна вже не одна, а дві процедури: громадське обговорення і затвердження сільською, селищною, міською радою. Здавалося б, що заміна однієї процедури двома



ускладнює процес заміщення посади старости. Однак у такій заміні є як переваги, так і недоліки.

Основною перевагою є те, що процес виборів є надзвичайно тривалим, ресурсоемним стосовно не лише часу, але й матеріальних витрат порівняно з двома іншими процесами, впровадженими нині. До того ж в умовах пандемії COVID-19 масові заходи, до яких слід віднести і проведення голосування на виборах, часто тривають зі значними обмеженнями.

Основним недоліком є те, що попри вищевказані недоліки процедура виборів є чітко регламентованою, але навряд чи можна стверджувати це стосовно громадського обговорення. Інформаційні агенції узагальнили, що це є значною перевагою [8].

Для того, щоб оцінити таке контроверсійне положення, слід звернутися до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ньому передбачено, що «кандидатура старости вноситься на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій із громадськістю) сільським, селищним, міським головою і вважається погодженою з жителями відповідного старостинського округу, якщо внаслідок громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій із громадськістю) ця кандидатура отримала підтримку у старостинському окрузі» [6].

Попри те, що тут удвічі в дужках надані варіанти, за допомогою яких може відбуватися громадське обговорення, саме це положення не викликає схвальної думки. Отже, передбачено такі способи громадського обговорення: 1) громадські слухання; 2) збори громадян¹; 3) інші форми консультацій із громадськістю.

Регламентація громадських слухань (загалом і з питання обговорення кандидатури старости) на загально-

¹ Загальні збори громадян за місцем проживання.

державному рівні нині відсутня. Вона може бути чи не бути наявною у конкретній адміністративно-територіальній одиниці в разі наявності відповідного Положення, додатка до Статуту територіальної громади, іншого акту міської ради.

Регламентація загальних зборів громадян за місцем проживання на загальнодержавному рівні формально наявна, але фактично відсутня. Це пояснюється тим, що Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р., є надзвичайно застарілим ([9], наприклад, в якості адміністративно-територіальних одиниць там фігурують сільради). Отже, провести загальні збори громадян за місцем проживання можливо лише у випадку, якщо відповідна міська рада здійснила актуалізацію норм Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні своїми актами.

Відсилка до «інших форм консультацій із громадськістю» не є інформативною. Варто рекомендувати в цій статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» надати вичерпний перелік тих форм консультацій із громадськістю, за допомогою яких кандидатура старости може погоджуватися з жителями відповідного старостинського округу.

Продовжуючи аналіз положень статті 54¹ «Староста» Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», слід зазначити, що після громадського обговорення «староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення» [6].

Крім того, забезпечено важливий фактор, який у разі відсутності консенсусу осіб, задіяних у процедурах заміщення посади старости, сприятиме прискоренню цього процесу.



Йдеться про положення цієї статті, відповідно до якого «Кандидатура старости відповідного старостинського округу, не підтримана сільською, селищною, міською радою, не може бути повторно внесена для затвердження у цьому старостинському окрузі протягом поточного скликання відповідної сільської, селищної, міської ради» [6].

Аналізуючи зміни у правовому положенні старости, слід наголосити на таких важливих питаннях. Залишається важливим забезпечення участі старости у повсякденній роботі виконавчого комітету місцевої ради. Він може бути обраним членом виконавчого комітету, але його входження до складу цього органу не є обов'язковим.

Старости, як і в попередні роки, відіграватимуть значну роль у функціонуванні відповідних Центрів надання адміністративних послуг, що робить ці послуги доступнішими для всіх членів територіальних громад старостинського округу. Оскільки в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» майже не йдеться про ці послуги, то відповідні зміни та доповнення було внесено до Закону України «Про адміністративні послуги». Зокрема передбачено, що «за рішенням органу, який прийняв рішення щодо створення центру надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора, пов'язаних із наданням адміністративних послуг, отриманням заяв і документів, видачею результатів надання адміністративних послуг, може здійснюватися старостою» [10]. Варто високо оцінити це положення, оскільки воно повністю узгоджено із сучасними тенденціями надання адміністративних послуг таким чином, щоб вони були доступними всім членам територіальної громади незалежно від того, у громаді якого розміру (за площею і за кількістю мешканців) та якого виду (сільська, селищна, міська) вони про-

живають та / або бажають отримати відповідну адміністративну послугу.

На старосту поширюються вимоги щодо неможливості суміщення його діяльності з деякими іншими видами діяльності (роботи). У цій (обмежувальній) частині свого статусу старости прирівняні до сільських, селищних, міських голів.

У цьому контексті слід зазначити також і про категорію, до якої віднесено посаду старости. Відповідно до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування із середини 2021 року посада старости віднесена до п'ятої категорії посад. Разом зі старостами до цієї категорії належать такі посади, як «посади керуючих справами виконавчих апаратів районних рад, керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад, помічників голів, радників (консультантів), спеціалістів, головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних секретаріатів Київської та Севастопольської міських рад, керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (міст обласного та республіканського значення в Автономній Республіці Крим) рад та їхніх заступників, керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (міст обласного значення) рад, посади заступників міських (міст районного значення), сільських, селищних голів із питань діяльності виконавчих органів ради, секретарів міських (міст районного значення), сільських, селищних рад» [11].

Огляд цього переліку надає можливість сформулювати висновок про те, наскільки важливою є посада старости, коли йдеться про здійснення повноважень місцевого самоврядування. Також слід додати, що протягом певного періоду часу посада старости відносилася не до п'ятої, а до шостої категорії посад органів місцевого самоврядування. Отже, останні зміни спрямовувалися на збільшення



соціальних гарантій для тих, хто обіймає посаду старости зокрема, а також на підвищення престижу посади старости загалом.

Окрім того, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» містить положення щодо особливостей застосування атестації старости (але питання атестації є переважно адміністративно-правовими, а не конституційно-правовими), а також щодо особливостей проведення спеціальної перевірки окремих посадових осіб місцевого самоврядування [12] (але питання спеціальних перевірок, запроваджених в антикорупційному законодавстві України, знов-таки не знаходяться в конституційно-правовій площині; відповідна проблематика досліджується науковцями, які спеціалізуються на адміністративному та кримінальному праві).

Висновки. Отже, Закон України від 14 липня 2021 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» слід визнати вагомим кроком у напрямі успішного завершення одразу двох реформ: муніципальної реформи, що триває майже з дня проголошення незалежності України, та реформи децентралізації публічної влади, яка проводиться з 2014 року. Цей новий інститут конституційного права розвивається динамічно, навіть бурхливо, більшу частину нових положень щодо старост у частині їхньої інноваційності та обґрунтованості слід підтримати. Але навряд чи можна погодитися з тим, що оптимальними є положення цього Закону про порядок проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій із громадськістю) кандидатури старости та затвердження сільською, селищною, міською радою. Адже відсутність такого порядку чи низька юридична якість документу, в якому його передбачено, може нівелювати

позитивні напрацювання щодо інституту старости в Україні для членів окремої об'єднаної територіальної громади або територіальної громади.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб відстежити практичну реалізацію положень Закону України від 14 липня 2021 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост», узагальнити ці матеріали практики.

Узагальнено, що Закон України від 14 липня 2021 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» слід визнати вагомим кроком у напрямі успішного завершення одразу двох реформ: муніципальної реформи, що триває майже з дня проголошення незалежності України, та реформи децентралізації публічної влади, яка проводиться з 2014 року. Цей новий інститут конституційного права розвивається динамічно, більшу частину нових положень щодо старост у частині їхньої інноваційності та обґрунтованості слід підтримати. Але, навряд чи можна погодитися з тим, що оптимальними є положення цього Закону про порядок проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій із громадськістю) кандидатури старости та затвердження сільською, селищною, міською радою. Адже відсутність такого порядку чи низька юридична якість документу, в якому його передбачено, може нівелювати позитивні напрацювання щодо інституту старости в Україні для членів окремої об'єднаної територіальної громади або територіальної громади.

Аргументовано, що заміна однієї процедури двома ускладнює процес заміщення посади старости. Зазначено, що у цьому випадку основною



перевагою є те, що процес виборів є надзвичайно тривалим, ресурсоємним стосовно не лише часу, але й матеріальних витрат порівняно з двома іншими процесами, які впроваджено нині. До того ж в умовах пандемії COVID-19 масові заходи, до яких слід віднести і проведення голосування на виборах, часто проводяться зі значними обмеженнями. Основним недоліком є те, що попри вищезазначені недоліки процедура виборів є чітко регламентованою, але навряд чи можна стверджувати це стосовно громадського обговорення. Інформаційні агенції узагальнили, що це є значною перевагою.

Підкреслено, що нормативна відсилка до «інших форм консультацій із громадськістю» не є інформативною. Рекомендовано у статті Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» надати вичерпний перелік тих форм консультацій із громадськістю, за допомогою яких кандидатура старости може погоджуватися з жителями відповідного старостинського округу.

Ключові слова: місцеве самоврядування, староста, місцеві ради, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, муніципальна реформа.

Maletych M. A local head as the institution of constitutional law: adaptation of statutory provisions

In general, the Law of Ukraine of July 14, 2021 “On Amendments On Certain Legislative Acts of Ukraine on the Development of the Institute of Local Heads” should be recognized as an important step towards the successful completion of two reforms: municipal reform, which lasts almost since Ukraine’s independence, and decentralization of public power, which has been carried out since 2014. This new institution of constitutional law is developing dynamically, and most of the new provisions on the local

heads in terms of their innovation and validity should be supported. However, it is hardly possible to agree that the provisions of the analyzed Law that the procedure for holding a public discussion (public hearings, public meetings, other forms of public consultations) of the mayor’s candidacy is approved by the village, settlement, city council are optimal. After all, the absence of such an order, or the low legal quality of the document in which it is provided, can offset the positive developments on the institution of the local head in Ukraine for members of a separate united territorial community, territorial community.

It is argued that replacing one procedure with two complicates the process of replacing the position of the local head. It is noted that in this case the main advantage is that the election process is extremely long, resource-intensive in terms of not only time but also material costs – compared to the other two processes that are implemented now. In addition, in the context of the COVID-19 pandemic, mass events, which include voting in elections, are often held with significant restrictions. The main drawback is that, despite the above shortcomings, the election procedure is clearly regulated – but this can hardly be said in relation to public discussion. News agencies have summarized that this is a significant advantage.

It is emphasized that the normative reference to “other forms of public consultation” is not informative. It is recommended in this article of the Law “On Local Self-Government in Ukraine” to provide an exhaustive list of those forms of public consultations through which the candidacy of the mayor can be agreed with the residents of the relevant district.

Key words: local self-government, local head, local councils, local self-government bodies, local self-government officials, municipal reform.

**Література**

1. Галус О.О. *Вибори старости. Вступ на посаду. Настільна книга старости об'єднаної територіальної громади.* Хмельницький, 2018. С. 14–18.
2. Дробуш І.В. *Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції.* Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 10-2. Т. 1. С. 48–51.
3. Івановська А.М. *Сприяння старостою реалізації громадянами права на участь громадян у вирішенні питань місцевого значення.* Настільна книга старости об'єднаної територіальної громади. Хмельницький, 2018. С. 94–99.
4. Mishyna N.V. *Guarantees of Local Government in Ukraine | Гарантії місцевого самоврядування в Україні.* ЮРИДИКА | JURIDICA. 2020. № 2. С. 15–18.
5. Бруснецова Я. *Інститут старости: про новий шлях та підводне каміння.* URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2021/may/issue-5/article-114800.html>
6. *Про місцеве самоврядування в Україні:* Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.
7. *Пояснювальна записка. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост».* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4535&skl=10
8. Линник Л. *Інститут старост в ОМС: вивчаємо останні зміни.* URL: <https://ibuhgalter.net/ru/newspaper/1195>
9. *Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 6. Ст. 30.
10. *Про адміністративні послуги:* Закон України від 6 вересня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
11. *Про службу в органах місцевого самоврядування:* Закон України від 7 червня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 33. Ст. 175.
12. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост від 14 липня 2021 року.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20>

