

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.3.33>**Карім Ємельяненко,**

канд. юрид. наук,

старший викладач кафедри теорії та історії держави і права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

УТВОРЕННЯ СТАРОСТИНСЬКИХ ОКРУГІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

В умовах подальшої розбудови України на демократичних, правових засадах, здійснення адміністративно-територіальних змін одним із головних завдань для держави є всебічне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, рівної зручності користування державними сервісами в нових умовах сталого сучасного розвитку. Тому дослідження проблематики функціонування органів місцевого самоврядування в сучасних умовах та нових українських реаліях сьогодні є особливо затребуваними та актуальними. Разом з останніми виборчими процесами місцевого рівня змінився адміністративно-територіальний устрій України, утворились нові місцеві ради – об'єднані територіальні громади міст, сіл та селищ, отримавши разом із тим нові повноваження та можливості. Слід зауважити, що зазначені адміністративні зміни – утворення нових громад – відбувалися саме через приєднання малих населених пунктів до більших, об'єднання цілого ланцюга населених пунктів до районного центру, невеликого міста, селища чи містечка. І функціонування новоутворених громад у новому форматі системи місцевого самоврядування має перші як успішні результати, так і незручності для їх мешканців, спричинені результатами реалізації реформи у новостворених територіальних громадах та змін щодо повноважень посадових осіб старостинських округів громад. Тому в статті розглянуто поняття і сутність старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах в аспекті правової науки і законодавчого забезпечення; зроблено висновок щодо ефективності здійснення управлінських функцій об'єднаними територіальними громадами на приєднаних територіях через утворення старостинських округів. Запропоновано визначення та зауваження щодо необхідності встановлення критеріїв в нових законотвірчих ініціативах, зокрема в питаннях утворення та формування старостинських округів в новостворених об'єднаних територіальних громадах.

Ключові слова: старостинський округ, об'єднана територіальна громада, законотворчі ініціативи, критерії, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Впровадження нових підходів та стандартів в адміністративно-територіальному устрої сформувало після останніх чергових місцевих виборів нову адміністративну карту України. Разом із набуттям нових повноважень об'єднаними територіальними громадами досить гостро викристалізувались проблемні питання щодо адміністративного устрою вже всередині громад, зокрема питання формування старостинських округів, куди рада громади має призначити своїм рішенням посадову особу – старосту. І тими проблемними питаннями, якими нещодавно опікувалася сільська чи селищна рада, тепер опікуватиметься староста, який не має належних повноважень та суттєвих важелів впливу для розв'язання питань округу в раді громади. Звичайно, парламентарі, намагаючись швидко реагувати на неочікувані виклики адміністративної реформи, через законодавчі ініціативи намагаються внести швидкі коригування, які, на наш погляд, лише дезорганізують доступ місцевого жителя (зокрема, сільської

місцевості) до отримання адміністративної послуги чи можливості особистого звернення до посадової особи органу місцевого самоврядування. Разом із підготовкою відповідних законотвірчих ініціатив проблематика сучасного місцевого самоврядування щодо переходу на новий рівень ефективності перебуває у центрі уваги як правників-адміністративістів та конституціоналістів, так і фахівців публічного адміністрування та управління.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематикою функціонування та діяльності органів місцевого самоврядування займалися сучасні вітчизняні вчені і визнані фахівці, зокрема: В.Б. Авер'янов, П.М. Рабінович, В.С. Куйбіда, В.І. Борденюк, В.В. Толкованов, Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, М.В. Пітцик, М.О. Пухтинський, С.М. Серьогін, В.В. Ладиченко, О.В. Батанов та інші, а також міжнародні дослідні інституції та їх представництва в Україні. Водночас слід відзначити, що дослідженнями впровадження законотвор-

чих ініціатив щодо утворення старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах у наукових розробках було приділено недостатньо уваги.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження певних критеріїв і підходів щодо утворення старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах і, зокрема, законотворчих ініціатив щодо змін у повноваженнях старости як посадової особи місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Формування старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах та повноваження старост регламентуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) [1]. Так, у ст. 1 Закону старостинський округ визначено як частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2], на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначену сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою. А п. 1 ч. 3 ст. 26 Закону [1] визначено, що утворення старостинських округів відбувається виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та п. 2 ч. 3 тієї ж статті – затверджено Положення про старосту. Щодо останнього, то Положення про старосту села (селища), сільської (селищної, міської) об'єднаної територіальної громади має бути розроблено та прийнято радою об'єднаної громади відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2] та статуту сільської (селищної, міської) об'єднаної територіальної громади; має визначати права і обов'язки старости, а також порядок його обрання та припинення повноважень, порядок звітування, відповідальність та інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

Таким чином, з метою забезпечення ефективного представництва на території сільської, селищної чи міської об'єднаної громади рада такої об'єднаної громади своїм рішенням визначає певну кількість старостинських округів з наступним призначенням туди старости. Тобто рада громади визначає один або декілька населених пунк-

тів або частину території територіальної громади, в яких представництво інтересів жителів цих територій (населених пунктів) буде здійснюватися старостою. Тому можна стверджувати, що рада об'єднаної громади, приймаючи рішення про старостинські округи на території громади, може самостійно, відповідно до чинного законодавства, однак без дотримання певних вимог чи критеріїв утворювати такі «адміністративні одиниці» на своїй території, куди призначає відповідним рішенням і свого представника – старосту. Слід підкреслити, що для формування радою громади старостинських округів чинним законодавством не передбачено вимог, нормативів чи будь-яких визначників, а отже, раді громади не заборонено у разі формування старостинського округу також вносити зміни в адміністративні межі функціонуючого старостинського округу: переносити населені пункти (або їх частини) з одного старостинського округу в інший без збільшення чи зменшення кількості таких округів; зменшувати кількість одиниць округів шляхом об'єднання деяких старостинських округів у території громади. На практиці причинами ініціювання подібних проектів рішень радою громади є критерій забезпечення рівномірного розподілу кількості жителів громади за певними старостинськими округами (або певна місцева особливість, наприклад місцевість чи розташування певних суспільно значимих об'єктів). На наше переконання, дані особливості щодо утворення старостинських округів було б доцільно закріпити у підзаконному акті центрального органу виконавчої влади у вигляді критеріїв чи альтернативних вимог, обов'язкових до виконання об'єднаними територіальними громадами, ліквідуючи тим самим експлуатацію такої ситуації місцевими елітами в практичному аспекті.

Щодо старости як посадової особи місцевого самоврядування, що покликана здійснювати функцію повноважного представника громади в межах старостинського округу, зазначимо таке. Відповідно до п. 1 статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], староста, як посадова особа, входить до системи місцевого самоврядування та відповідно до п. 4 статті 54-1 здійснює ряд повноважень. Стосовно старости, на наш погляд, доречно зауважити, що до набрання чинності Виборчим кодексом [3] та до чергових місцевих виборів у 2020 році, частиною 2 статті 14¹ Закону [4] було закріплено, що староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, пря-

мого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Однак норми Закону щодо виборності старост втратили чинність [4], а відповідно, повноваження та механізм призначення на посаду старост стали регламентуватися новими нормами ст. 54-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. Дана законодавча новела разом з утворенням старостинських округів та призначенням старост, на наш погляд, дещо знівелювала представницьку функцію старости як посадової особи, тим самим поширюючи «політичне забарвлення» на певну частину об'єднаної територіальної громади. Адже законодавцем не деталізовано процедурні питання затвердження старости на посаді, визначено лише, що пропозиції щодо кандидатури старости має вносити відповідний сільський, селищний, міський голова. Так, пп. 1 та 2 ст. 54-1 Закону визначено, що кандидатура на посаду старости затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, за старостою закріплюється статус члена виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою, і він працює в ньому на постійній основі. Також слід звернути увагу, що ч. 5 ст. 47 Закону передбачено, що постійні комісії ради попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань. Щодо порядку організації роботи старости зазначено, що він регламентується не лише законодавством про місцеве самоврядування, але й Положенням про старосту, яке кожна об'єднана територіальна громада має затвердити.

Таким чином, після результатів чергових місцевих виборів 2020 року за новим виборчим законодавством та на новій адміністративно-територіальній основі парламентські законотворчі зусилля було знову спрямовано на врегулювання та унормування організації місцевого самоврядування з метою обмеження політичного впливу старост на підвідомчих їм старостинських округах.

Одною з таких резонансних законодавчих ініціатив став проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» [5]. Даним законопроектом законодавець, намагаючись удосконалити нову систему координат у місцевому самоврядуванні, що сформувалась після останніх місцевих виборів за новим виборчим законодавством [3], на наше переконання, навпаки, дезорганізує

функціонування місцевого самоврядування, обмежуючи, з одного боку, доступ мешканця до адміністративних послуг та сервісів, з іншого боку, віддаляє доступ до реалізації та вирішення місцевих питань мешканцями громади. У законопроекті пропонується удосконалити механізм та порядок набуття та дострокового припинення повноважень старостами як посадовими особами місцевого самоврядування, а також виключити деякі відсильні норми до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що породжують певний правовий нігілізм у застосуванні правових норм у даній сфері.

І, таким чином, одна з новел згаданої законодавчої ініціативи стосується старости, який за чинним виборчим законодавством не обирається на посаду безпосередньо жителями громади, інтереси якої він має представляти у раді об'єднаної громади. Нагадаємо, що на відміну від сільських, селищних, міських голів, які обираються безпосередньо жителями адміністративно-територіальної одиниці, старост мають затверджувати на посаду сільські, селищні, міські ради за поданням відповідного сільського, селищного, міського голови [1]. Однак при цьому проектом закону [5] передбачена умова, а саме внесення кандидатури старости лише за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу. Перераховані форми громадського обговорення, на наш погляд, не можуть бути альтернативою загальному, рівному, прямому виборчому праву, здійснюваному громадянами шляхом таємного голосування, і є перешкодою на шляху ефективності реалізації виборчого права та реального волевиявлення загалом. Застосування одночасно декількох видів безпосередньої демократії (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), які не є тотожними, а відповідно, і різними за своєю правовою природою, завданнями та юридичними наслідками, мають на меті лише застосування фактору волевиявлення. Аналогічні зауваження стосуються й п. 6 ст. 54-1 доповнень законопроекту [1] щодо повноважень старости, який не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, жителями старостинського округу у порядку, визначеному Положенням про старосту.

Також проект закону [5] пропонує доповнення новим п. 4 ст. 54-1 із зазначенням, що старостинський округ утворюється, як правило, у складі населеного пункту (населен-

них пунктів), на території яких проживає не менше, ніж півтори тисячі жителів, що, на наш погляд, є адміністративно не виправданим критерієм. Адже такий критерій може слугувати як об'єднуючим, так і роз'єднуючим чинником у прийнятті рішень радою громади, зокрема, може лише прискорити процес поглинання великими новоствореними громадами численних старостинських округів через їх розширення чи об'єднання і призначення однієї посадової особи на посаду старости на більшу територію, який час від часу втрачає свої повноваження з черговими і подібними законодавчими змінами. Неможливо, на наш погляд, обійти увагою суттєві новели щодо повноважень головної посадової особи старостинського округу об'єднаної територіальної громади – старости. Виключення п. 2 ст. 54-1 Закону [1], яким вказується, що староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі, на наше переконання, нівелює опосередкований вплив представництва старостинського округу в раді громади через його виконавчий орган. Слід також констатувати, що староста за чинним Законом [1] наділений досить обмеженим колом повноважень, однак якщо законодавець замінює слова «село» або «селище» словом «старостинський округ», то це, відповідно, розширює повноваження старости як посадової особи на декілька «адміністративних поселень». Новим п. 2 ст. 54-1 законопроекту староста лише формально «виростає» як посадова особа місцевого самоврядування, зокрема, староста працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службу діяльністю з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від такої діяльності прибутки, якщо інше не передбачено законом, однак жодним чином така посадова особа не наділена повноваженнями видавати власні нормативно-правові акти [1].

Висновки

Отже, підсумовуючи викладений матеріал дослідження щодо питання утворення старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах, пропонуємо унормувати

Karim Yemelianenko. The formation of starosta's districts within amalgamated territorial communities

The article examines the concept and essence of local districts in united territorial communities in the context of legal science and legislative support. The definition and list of criteria for new legislative initiatives in the formation of local districts in the newly formed united territorial communities are proposed. Today the article is relevant and in demand because it examines the problems of the functioning of local

та узагальнити особливості щодо утворення старостинських округів, зокрема закріпити у підзаконному акті центрального органу виконавчої влади у вигляді критеріїв чи альтернативних вимог для об'єднаних територіальних громад, ліквідуючи тим самим викривлення в практичному застосуванні законодавства на місцевому рівні. А також, коментуючи нові законодавчі пропозиції щодо удосконалення інституту старост в об'єднаних територіальних громадах, варто відзначити, що ч. 1 ст. 140 Розділ XI Конституції України передбачено право добровільного об'єднання в одну громаду лише жителів кількох сіл. Однак такі поняття, як «старостинський округ» або «староста», Конституція України не регламентує. Тому законодавцю, на наш погляд, варто починати «дореформування» органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з Основного Закону, хоча певна частина експертного середовища [6] даної сфери має відмінну від нашої позицію.

Список використаних джерел:

1. 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: 12.02.2021).
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 року № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 12.02.2021).
3. Вибірчий кодекс : Закон України від 19.12.2019 року № 396-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 12.02.2021).
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення території 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: 12.02.2021).
5. 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: 12.02.2021).
6. Про законопроект № 4535 або що не вийшло сказати під час круглого столу. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/13265> (дата звернення: 12.02.2021).

self-government bodies in modern conditions and new Ukrainian realities. Along with the latest regular electoral processes in Ukraine, the administrative-territorial structure has changed significantly, new local councils have been established – united territorial communities of cities, villages and towns, thereby receiving new powers and opportunities from the state. In the article, the author pays special attention to the fact that the designated administrative changes that established new communities were carried out precisely by joining small settlements to large ones, joining a whole chain of settlements to the regional center, small town, village, town. In the article, the author attempts to show that the functioning of the established communities in the new format of the local self-government system has both the first successful results and inconveniences for the residents of the communities, which they received as a result of the implementation of the reform in their new territorial communities and changes in the officials executive powers of starosta's districts. That is why the author of the article considered the concept and essence of starosta's districts in united territorial communities in the context of legal science and legislative support; the author draws a conclusion regarding the effectiveness of the implementation of administrative functions by the united territorial communities within the starosta's districts. The author of the article proposes a definition and comments on the need to establish conditions in new legislative initiatives, specifically, in the matter of establishment and formation of Starostin districts in the united territorial communities.

Key words: local district, united territorial community, legislative initiatives, markers, local government bodies.

