

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.10>

НАУКОВІ ПОГЛЯДИ НА РОЛЬ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Косиця О.О.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5781-780x>,
e-mail: olga.kosytsia@gmail.com

Косиця О.О. Наукові погляди на роль старости в системі місцевого самоврядування.

Стаття присвячена висвітленню та аналізу наукових поглядів вітчизняних вчених на роль старости в системі місцевого самоврядування в Україні. Актуальність та своєчасність дослідження обумовлюється тим, що реалізація на практиці ідеї децентралізації щоразу доводить свою ефективність, водночас новою історичною віхою у даному процесі стало запровадження інституту старости. Визначено, що староста як одна з форм реалізації партисипативної демократії є невід'ємною частиною розвитку сучасної української моделі місцевого самоврядування. Висвітлено бачення науковців щодо того ким є староста для жителів певної територіальної громади. Виявлено спільність підходів дослідників щодо ролі старости як найбільш наближеного до людей представника місцевого самоврядування, а також комунікатора між жителями відповідного старостинського округу та місцевою владою. Він також виступає як посередник між жителями та органами влади. Крім того, вважається, що староста може консультувати, радити та допомагати у вирішенні проблем, що виникають у громаді. Підкреслено мету створення інституту старост в органах місцевого самоврядування в Україні. Окреслено повноваження старости, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наведено один із наукових підходів до класифікації функцій старости, сформульованих на підставі аналізу його повноважень. Такими функціями є: представницька; бюджетна; інформаційна; контрольна; установча; організаційна. Проаналізовано вимоги, які могли б в обов'язковому порядку висуватись до особи, яка планує бути старостою. Наприклад, вік, належність (певний зв'язок) з територіальною громадою, спеціальна освіта, знання основ місцевого самоврядування, наявність досвіду тощо. Окреслено напрямки подальших наукових досліджень реалізації інституту старости. До таких напрямків запропоновано віднести: визначення та спосіб нормативного закріплення повноважень старости, їх збалансованість та реальність застосування. Зауважено, що унеможливлення корупції є іншим напрямом наукового пошуку, без дослідження якого реалізація інституту не є можливою. Визначено, що варто посилювати позитивні риси сучасного інституту старости, розкриття його ролі, підвищення продуктивності та ефективності.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, староста, правовий статус старости, повноваження старости, функції старости.

Kosytsia O.O. Scientific views on the role of Starosta (Elder) in the local government system.

The article is devoted to describing and analyzing the scientific views of national scientists on the role of starosta in the system of local self-government in Ukraine. The relevance and timeliness of the study is due to the fact that the practical implementation of the idea of decentralization proves to be effective every time, while the introduction of the starosta institute has become a new historical milestone in this process. It is determined that starosta as a form of participatory democracy is an integral part of the development of the modern Ukrainian model of local self-government. The researchers' vision of who the starosta is for the residents of a particular territorial community is presented. The article reveals the commonality of researchers' approaches to the role of starosta as the closest representative of local self-government, as well as a communicator between the residents of the respective starosta district

and local authorities. He or she also acts as an intermediary between residents and the authorities. In addition, it is believed that the starosta can consult, advise and assist in solving problems arising in the community. The purpose of creating the institution of starostas in local self-government bodies in Ukraine is emphasized. The article presents the powers of starosta as defined by the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine». The author offers one of the scientific approaches to the classification of starosta's functions formulated on the basis of the analysis of his/her powers. These functions are: representative; budgetary; informational; control; constituent; organizational. The study analyzes the requirements that could be mandatory for a person who plans to be a starosta. For example, age, affiliation (certain connection) with the territorial community, special education, knowledge of the basics of local self-government, experience, etc. The author outlines the areas for further scientific research on the implementation of the starosta institute. These areas include: the definition and method of regulatory consolidation of starosta's powers, their balance and the reality of their application. It is noted that prevention of corruption is another area of scientific research, without which the implementation of the institute is impossible. It is determined that it is necessary to strengthen the positive features of the modern starosta institution, to reveal its role, to increase productivity and efficiency.

Key words: local self-government bodies, starosta, legal status of starosta, powers of starosta, functions of starosta.

Постановка проблеми. Значення і роль місцевого самоврядування важко переоцінити. Ідея децентралізації щоразу доводить свою ефективність, реалізуючись на практиці. Окремою новою історичною віхою в умовах незалежності України стало запровадження інституту старости. Порядок призначення, повноваження, посадові обов'язки, відповідальність та інші елементи, які складають правовий статус такої посадової особи місцевого самоврядування як староста, є предметом дослідження та зацікавленості з точки зору науки, нормотворчості та правореалізації. Саме тому вбачається актуальним та своєчасним висвітлити та узагальнити погляди науковців на роль старости в системі місцевого самоврядування.

Як влучно зазначено автором: «Концепції та теорії місцевого самоврядування відіграють велику роль в удосконаленні чинного законодавства та правил юридичної техніки, будучи не стільки ідеальною моделлю юридичних явищ та процесів, скільки виконуючи функції систематизації права, його кодифікації, надання йому випереджаючого прогнозуючого характеру та активного начала. Усі вони є науковим відтворенням тих політичних, правових, соціологічних моделей, які їм передують та які вони покликані забезпечити [1, с. 33]. І староста як одна з форм реалізації партисипативної демократії є невід'ємною частиною розвитку сучасної української моделі місцевого самоврядування.

Стан опрацювання цієї проблематики не можна назвати повною мірою вичерпним та комплексним, що обумовлено як законодавчими, так і адміністративно-територіальними та суспільно-політичними змінами в державі. Водночас, значна кількість вітчизняних дослідників приділяють увагу у своїх наукових публікаціях правовому статусу старости. Серед них: Баюк М.І., Ваколюк Л.М., Ваколюк С.М., Воронов М.М., Бондаренко О.С., Ладиченко В.В., Максименко Ю.П., Панова І.Ю., Резнік О.М., Розвадовський В.Й. та ін.

Метою статті є висвітлення та аналіз наукових поглядів вітчизняних вчених на роль старости в системі місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Запроваджений інститут старости із власними повноваженнями та звітністю, відповідальністю перед людьми, які його обрали, набуває сьогодні великого значення. Це обумовлюється, на думку І.М. Алмаші та М.М. Алмаші, тим, що нівелювання дистанції між громадянами та органами влади є однією з цілей децентралізації. Староста вважається найбільш наближеним до людей представником місцевого самоврядування. Староста – це лідер, якому громадяни надали підтримку, це нова посадова особа, нова інституція, запроваджена для того, щоб інтереси всіх жителів населених пунктів в об'єднаних територіальних громадах були враховані, а соціальні, побутові та інші потреби мешканців населених пунктів були задоволені, а проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло [2, с. 11]. Л.М. Ваколюк та С.М. Ваколюк також зазначають, що староста є найближчим до людей представником органів місцевого самоврядування, тому запроваджений інститут старости гарантує можливість жителям навіть найменших сіл, які ввійдуть до складу об'єднаної територіальної громади, через свого представника в особі старости не лише отримувати більшість необхідних послуг на місцях, а й

брати участь у розвитку своєї громади, впливати на рішення місцевої влади, які зачіпають їхні інтереси [3, с. 124]. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування та комунікатором між жителями відповідного старостинського округу та місцевою владою. Староста має особливий статус: він представляє інтереси жителів відповідного старостинського округу, проте має особливості призначення на посаду та виконавчі функції [4, с. 37]. Саме з метою управління суттєвою часткою суспільних прав в селі або селищі, посилення самоорганізації, самоуправління, мотивації локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання власних можливостей запроваджено нову посадову особу місцевого самоврядування – старосту, яким має бути особа, що обирається мешканцями села і якому невеликі громади довіряють ведення своїх справ, прийняття управлінських рішень [5, с. 53].

Реформуючи місцеве самоврядування, держава змінює місцевий адміністративно-територіальний устрій, об'єднуючи сільради, селища і міста в громади, запроваджуючи спеціальних посадових осіб – старост, що, без попередніх конституційних змін та прийняття спеціальних законів, не є аргументовано правильним. Визначити ж справжній коефіцієнт корисної дії системи стримувань і противаг в органах місцевого самоврядування із введенням посади старости в подальшому можливо буде лише за допомогою дослідження і врахування дії чинників соціально-політичного характеру. У зв'язку з цим старостам ще потрібно буде довести свою дієвість та спроможність як посадових осіб у системі місцевого самоврядування, що обираються безпосередньо населенням, але провадять виключно виконавчу діяльність на території громад і за посадою входять до складу виконавчих комітетів місцевих рад об'єднаних територіальних громад [6, с. 14-15].

Інститут старости в місцевому самоврядуванні як одну з форм партисипативного управління в Україні розглядає О.М. Резнік та О.С. Бондаренко. На їх переконання, метою запровадження цього інституту є забезпечення більшої активності громадян в ході прийнятті рішень, які стосуються їхнього життя та розвитку їхнього населеного пункту. Інститут старости базується на визнанні досвіду, мудрості і авторитету старшин та впливу, який вони мають на громаду. Науковці стверджують, що староста є обраною особою, яка представляє інтереси громади перед органами місцевого самоврядування. Він або вона здатні надати консультації, поради та допомогу у вирішенні проблем, що виникають у громаді, і виступати як посередник між мешканцями та органами влади [7, с. 45].

На законодавчому рівні роль старости фактично закріплена частиною 6 статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої староста:

- 1) уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;
- 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради;
- 3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу;
- 4) сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру);
- 5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;
- 6) бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу;
- 7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;
- 8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю;

11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі;

13) здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України [8].

Щодо функцій, які покладені на старосту, то окремо вони не виділяються в законодавстві, а впливають із його повноважень. Панова І.Ю. на підставі аналізу повноважень старости виділяє такі його функції: представницька (представляє інтереси жителів відповідного села, селища тощо); бюджетна (бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету тощо); інформаційна (отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, необхідну для здійснення наданих йому повноважень тощо); контрольна (бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, здійсненні контролю за станом благоустрою тощо); установча (сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення тощо); організаційна (бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу тощо) [9, с. 103]. При цьому науковець зазначила, що функції старости можуть розширюватися.

О.В. Роговенко, вивчаючи посадові обов'язки старости, наголошує, що до старости слід в обов'язковому порядку висувати певні вимоги. Такими вимогами могли би бути вік, належність (певний зв'язок) з територіальною громадою, спеціальна освіта, знання основ місцевого самоврядування, наявність досвіду тощо. Автор, водночас, вважає доцільним для осіб, які мають бажання стати старостою, попередньо проводити он-лайн курси за напрямом муніципального управління та складати іспит щодо обізнаності із правовою регламентацією питання. Інші вимоги, наприклад, щодо спеціальної освіти, можуть бути передбачені в Положенні про старосту [5, с. 57-58]. О.І. Васильєва та О.П. Бойко наголошують, що також варто вивчити такі питання: які повноваження старост мають бути закріплено законодавчо, які – на локальному рівні; який саме механізм публічних консультацій при призначенні старост є більш ефективним; які засоби комунікацій староста-громада, староста-рада, староста-голова є більш ефективними [4, с. 37].

Вдалим вбачається виділення позитивних і негативних рис інституту старост, сформульованих О.М. Резніком та О.С. Бондаренко. Стосовно рис, притаманних інституту старост в структурі органів місцевого самоврядування, то позитивними є близькість до громади, репрезентативність та ефективність, а негативними – обмеженість повноважень, нерівномірність повноважень, локальність інтересів та наявність потенційних корупційних ризиків [7, с. 49].

Висновки. Подальші наукові дослідження будуть стосуватись предметних сторін реалізації інституту старости. Доцільним вбачається посилення позитивних рис сучасного інституту старости, розкриття його ролі, підвищення продуктивності та ефективності. Водночас подальших наукових досліджень потребує визначення та способів нормативного закріплення повноважень старости, їх збалансованість та реальність застосування. Унеможливлення корупції – це інший напрям наукового пошуку, без дослідження якого реалізація інституту не є можливою.

Список використаних джерел:

1. Шевченко А.О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2020. 229 с.
2. Алмаші І.М., Алмаші М.М. Староста в реалізації права на місцеве самоврядування: окремі аспекти законодавчого регулювання. *Наукові праці НУ ОЮА*. С. 10–18.

3. Ваколюк Л.М., Ваколюк С.М. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 123–126.
4. Васильєва О.І., Бойко О.П. Розвиток інституту старост у контексті партисипативної демократії в Україні. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2021. Випуск 1. С. 34–39.
5. Роговенко О.В. До питання про посадові обов'язки старости. *Науковий вісник публічного та приватного права: збірник наукових праць*. 2019. Вип. 3. Т. 2. С. 52–59.
6. 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.
7. Резнік О.М., Бондаренко О.С. Роль і значення інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету*. Серія: право, 2023. Вип. 25. С. 43–51.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
9. Панова І.Ю. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часопис Київського Університету права*. 2018. № 2. С. 101–106.