

9. Анцелевич Г. О. Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності : навчальний посібник / Г. О. Анцелевич, В. О. Голубева, Т. В. Злунціна та ін. ; За заг. ред. О. Х. Юлдашева. – К. : МАУП, 2005. – 272 с.

10. Гороява К. Осторожно : санкции! / К. Гороява, В. Толстик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.interlegal.com.ua/ru/publikacii/ostorjno_sankcii/.

11. Обзор санкций, що застосовуються до суб'єктів господарської діяльності у зв'язку з веденням зовнішньоекономічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ier.com.ua/ua/areas_of_research/business_climate?pid=5525.

УДК 342.9

СТАРОСТА ЯК НОВА ОРГАНІЗАЦІЙНА ФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО УЧАСТЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ

HEADMAN AS A NEW ORGANIZATIONAL FORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND ITS PARTICIPATION IN IMPLEMENTING THE SOCIAL FUNCTION

Ваколюк Л.М.,
викладач кафедри правознавства

Ваколюк С.М.,
доктор філософії в галузі права,
доцент кафедри правознавства
Вінницький інститут Університету «Україна»

У статті розкривається сутність муніципально-правового інституту старости. Аналізуючи положення законодавчих актів, автор обґрунтовує положення про те, що сьогодні інститут старостату має стати новою організаційною формою місцевого самоврядування та брати безпосередню участь у реалізації соціальної функції місцевого самоврядування.

Ключові слова: староста, місцеве самоврядування, територіальна громада, об'єднання територіальних громад, соціальна функція.

В статье раскрывается сущность муниципально-правового института старосты. Анализируя положения законодательных актов, автор обосновывает положение о том, что сегодня институт старостата должен стать новой организационной формой местного самоуправления и принимать непосредственное участие в реализации социальной функции местного самоуправления.

Ключевые слова: староста, местное самоуправление, территориальная община, объединение территориальных общин, социальная функция.

The article focuses on topical issues of local self-government reform, directions, mechanisms, timing of the formation of effective local self-government and territorial organization of power from the point of view of the capacity of the local self-government institute to maximize the provision of high-quality and affordable public services, strengthen institutions of democracy, protect the interests of citizens in all spheres of life.

The main objective of decentralization of management is to increase the motivation of local human communities (communities) to self-development based on the effective use of local resources and their own capabilities. For Ukraine, this is a difficult task, especially in rural areas, where the population is dispersed in small and small villages, its demographic structure is deformed, human capital is depreciated, and sources of economic development are limited. Therefore, it is extremely important during the administrative and territorial reform and the transfer of certain powers and functions of executive power to local self-government bodies to preserve and consolidate the rights of rural communities in solving local issues and strengthen the institutional framework for the realization of these rights. The solution of this issue on the ground can be facilitated by the introduction of an institution of old age.

The analysis of the activity of the old-age institute, which is being formed in Ukraine today, should become a mechanism for the formation of effective local self-government and territorial organization of power capable of ensuring, as far as possible, the provision of high-quality and accessible public services to the population, the establishment of democratic institutions and the satisfaction of citizens in all spheres of life in the respective territory, coordination of interests of the state on the one hand and territorial communities on the other.

Key words: headman, local self-government, village community, amalgamated territorial communities, common function.

Ефективне місцеве самоврядування як ланка громадянського суспільства має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, воно покликане здійснювати різноманітні функції в соціальній сфері життя населення. Від участі місцевого самоврядування у вирішенні соціальних проблем мешканців відповідної території, безпосередньої участі територіальних громад у реалізації соціальних прав і відповідних соціальних інтересів кожного їх представника залежить соціальний характер держави загалом.

Сьогодні Україна стала на шлях реформ, які повинні докорінно змінити економічну ситуацію в країні, підняти рівень і покращити якість життя населення. Одним із напрямків реформування країни є реформа місцевого самоврядування й адміністративно-територіальна реформа. В Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких ключовим

став Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11], який фактично дав старт реформі органів місцевого самоврядування, запустив процес об'єднання територіальних громад (їх укрупнення) на добровільних засадах.

Реформа місцевого самоврядування мусить визначити напрями, механізми, терміни формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади саме з позицій спроможності інституту місцевого самоврядування щодо максимального забезпечення надання якісних і доступних публічних послуг, зміцнення інститутів демократії, захисту інтересів громадян в усіх сферах життя.

Головною метою децентралізації управління є посилення мотивації локальних людських спільнот (громад) до саморозвитку на основі ефективного використання місцевих ресурсів і власних можливостей. Для України це складне завдання, особливо в сільській місцевості, де населення розосереджене в невеликих і малих селах, його демографічна структура деформована,

людський капітал знецінюється, а джерела економічного розвитку обмежуються. Тому надзвичайно важливо під час адміністративно-територіальної реформи й передачі певних повноважень і функцій виконавчої влади органам місцевого самоврядування максимально зберегти й закріпити права сільських громад на вирішення питань місцевого значення та зміцнити інституційні засади реалізації цих прав [4]. Вирішенню цього питання на місцях може сприяти запровадження інституту старости.

Інститут старости, який сьогодні формується в Україні, повинен стати механізмом формування ефективного місцевого самоврядування й територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних і доступних публічних послуг населенню, становлення інституцій демократії, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави, з одного боку, та територіальних громад – з іншого.

Питанню функціонування інституту старости останнім часом приділяється значна увага багатьох науковців, які вважають, що його створення дасть поштовх для розвитку територіальних громад. Окремі питання щодо можливостей створення такого інституту розглядаються в наукових працях О. Бабінової, О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, О. Лазора, А. Ткачука й інших фахівців у галузі юриспруденції, політології, науки державного управління тощо.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 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 села чи селища є посадовою особою органів місцевого самоврядування, представником інтересів його мешканців у виконавчих органах місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, входить до її виконавчого комітету, бере участь у підготовці бюджету, допомагає мешканцям готувати документи для подачі в органи влади та має низку інших обов'язків, які визначені Положенням про старосту. Положення про старосту мають затверджувати сільська, селищна, міська рада відповідної об'єднаної територіальної громади. У Положенні визначаються права й обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. Староста обирається в порядку, визначеному Законом України «Про місцеві вибори». Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносною більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (тобто обраним вважається кандидат, який отримав найбільшу кількість голосів виборців) [15].

Таким чином, визначається, що староста – найближчий до людей представник органів місцевого самоврядування, тому запроваджений Законом 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.

Однак перший досвід становлення та функціонування інституту старости в Україні виявив низку проблем, вирішення частини з яких стало можливим лише на рівні законодавчого регулювання. Ідеться про питання територіальної основи діяльності старост, їх повноважень, механізмів відповідальності та підзвітності, про порядок дострокового припинення повноважень.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання

територіальних громад» вніс низку доповнень і уточнень щодо процедури приєднання до діючої територіальної громади, що активізувало процес децентралізації в Україні та гарантувало автоматичне представництво новоприєднаних громад у виконавчих органах об'єднаної територіальної громади. У ст. 8-3 «Особливості припинення повноважень сільської, селищної ради, сільського, селищного голови територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади» зазначається, що сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади, виконує обов'язки старости відповідно до закону на період повноважень ради об'єднаної територіальної громади поточного скликання [14]. Це дасть можливість закріпити самоврядні права громад тих сіл, які увійдуть в укрупнену адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, компенсувати втрату цими громадами власних органів і посадових осіб місцевого самоврядування та стати своєрідним запобіжником від зловживання адміністратором ОТГ своїм «центральною» становищем.

У лютому 2017 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища», яким було внесено зміни та доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та похідні від них зміни до Законів «Про місцеві вибори», «Про запобігання корупції» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», спрямовані на більш чітке визначення статусу старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав і порядку дострокового припинення повноважень, гарантії діяльності тощо.

Перша важлива новація, яку закріпив цей Закон [16] – це введення в Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття старостинського округу. Під ним розуміється частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, що визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Відповідно до положень, викладених у цій нормі, меж старостинських округів повинні збігатися з кордонами колишніх територіальних громад у тому вигляді, в якому вони існували до об'єднання. З іншого боку, Закон містить положення, згідно з яким за рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду, межі старостинського округу можуть бути змінені. На території юрисдикції ради територіальної громади села, селища, міста, що стала адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, старостинський округ не утворюється.

Згідно з нормами, які діяли до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища», старост не обирали тільки в населених пунктах, які були адміністративними центрами об'єднаних громад, але вони могли обиратися в селах і селищах, які до об'єднання входили з адмінцентром в одну громаду й підпорядковувалися його місцевій раді. Прийнятий Закон [16] позбавляв села й селища, які до об'єднання були підпорядковані нинішнім адмінцентрам, права обирати старост, а тому є ризик, що значна частина периферії об'єднаних громад у підсумку може залишитися без представництва через старост.

Друге важливе нововведення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу

старости села, селища» полягає в суттєвому розширенні раніше визначених повноважень старост, які були закріплені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

По-перше, старостам надано можливість брати участь у пленарних засіданнях місцевої ради та її постійних комісій і гарантоване право виступу під час обговорення питань, що зачіпають інтереси жителів сіл, селищ, які перебувають на території відповідного старостинського округу [16]. Упровадження цього права слід оцінити позитивно, адже воно дає можливість старості впливати на порядок денний місцевої ради та представляти інтереси окремих населених пунктів (старостинських округів), від яких він обраний.

По-друге, староста бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та в здійсненні контролю за їх виконанням [16]. Законодавче закріплення цієї норми дає можливість старості безпосередньо брати участь у реалізації конкретних заходів (програм, планів) на території старостинського округу, які були закріплені нормативно-правовим актом місцевого значення, впливати на організаційні процеси та здійснювати моніторинг, контроль якості проведеної роботи, цим самим запобігаючи корупційним проявам і забезпечуючи якісне надання послуг населенню старостинського округу.

По-третє, важливим є те, що Закон нормативно закріплює повноваження старост щодо участі в підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу, й участі в здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу [16]. У деяких об'єднаних громадах таке повноваження вже було прописане в статутах територіальних громад і положеннях про старост. Його закріплення в законодавстві дозволить поширити відповідну практику на всі об'єднані громади України й закладе дієвий механізм стримувань і противаг між центром і периферією ОТГ.

По-четверте, аналізовані положення Закону ставлять перед старостами широке коло завдань щодо здійснення в межах старостинських округів контролю за станом благоустрою відповідного села, селища й інформування сільського, селищного, міського голови, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради про його результати [16]. Загалом це завдання є цілком логічним для старост, адже будучи представниками певного старостинського округу, вони першими повинні дізнаватися про проблеми, які стосуються благоустрою відповідної території, і шукати шляхи їх вирішення.

По-п'яте, Закон надає старості право отримувати від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їхніх посадових осіб інформацію, документи й матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень [16]. Ця норма також підвищує статус старост як виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах і є гарантією їхньої діяльності, тож її запровадження можна вважати доцільним і виправданим.

По-шосте, ще одним позитивним фактором є наділення старост функціями сприяння 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 селі, селищі [16]. У цьому сенсі старости мають стати своєрідними посередниками між органами влади ОТГ і мешканцями

периферії в реалізації останніми права на місцеве самоврядування через різні форми громадянської участі.

Однак, вивчаючи цей Закон [16], ми бачимо, що перелік повноважень старости є вичерпним, тобто він може здійснювати лише ті повноваження, які визначені цим та іншими законами. У попередній редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» йшлося про те, що староста здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту [12], тобто в Положенні про старосту можна було врегулювати функції старости, які не врегульовані законодавчо.

Позитивним нововеденням Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» є запровадження механізмів підзвітності та відповідальності старост, які в чинному законодавстві до цього були відсутні. Зокрема, закон закріплює, що «при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним перед сільською, селищною, міською радою» [16]. При цьому староста зобов'язаний не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед жителями відповідних сіл, селищ на відкритій зустрічі з громадянами, а на вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу [16].

Нарешті, вкрай важливо те, що цим Законом визначено виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень старости. Особливе значення в цьому контексті має запровадження механізму відкликання за народною ініціативою, яке дає виборцям важіль контролю за діяльністю старост. Завдяки цьому Закону усунуто законодавчу прогалину, через яку старости були єдиною виборною посадою в системі місцевого самоврядування, що не підпадала під процедуру відкликання.

Водночас Закон містить ще одну норму, згідно з якою повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням сільської, селищної, міської ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права й свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. При цьому відповідне рішення рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від її загального складу [16].

Основна небезпека цих положень полягає в тому, що вони фактично закладають підвалини для повного підпорядкування старост місцевій раді ОТГ, що неодмінно знижуватиме їхню спроможність ефективно захищати інтереси населених пунктів, у яких вони обрані. У підсумку ми можемо отримати прецеденти дострокового припинення повноважень старост за те, що останні діятимуть в інтересах своїх населених пунктів (тобто виконуватимуть свою головну функцію), проте всупереч волі місцевих рад та їх голів.

Таким чином, ми бачимо, що на законодавчому рівні правовий статус і повноваження старост нині значною мірою вже врегульовані. Проте для ефективного функціонування цього інституту та з метою якісного здійснення ним соціальної функції необхідна якісна місцева нормативно-правова база: Статут територіальної громади, Положення про старосту, регламенти місцевої ради та її виконавчих органів, інші дотичні порядки й положення, в яких чітко й детально мають бути прописані всі механізми й процедури, пов'язані з діяльністю старост. При цьому право об'єднаних територіальних громад самостійно визначати ці механізми й процедури та делегувати старостам додаткові функції й повноваження слід розглядати як важливу складову частину самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Проект Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні [7] передбачав можливість жителів, об'єднаних постійним

місцем проживання в межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, ініціювати створення й обрання органів самоорганізації населення або започаткування посади старости й обрання його, що має входити до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, яка є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. Однак у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р, норми, яка б прямо вказувала на необхідність формування в об'єднаних територіальних громадах інституту старости, немає, а в розділі «Створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» ідеться про «вдосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання» [8].

Якщо провести паралель із Республікою Польща (а Україна використовує саме польський досвід

реформування місцевого самоврядування), то староста, посада якого передбачена українським законодавством, є, по суті, аналогом посади солтиса в польській системі самоврядування, який виконує функції голови солецтва (села).

У солецтвах основні політичні рішення приймаються загальними зборами. Виконавчим органом є солтис, виконавчі функції якого допомагає здійснювати солецька рада. Правом брати участь у зборах солецтв володіє населення, яке має право голосу. Аналогічно солецьким функціонують органи в селищах і районах [9]. Солецтво (село) є лише територіальним утворенням гміни, воно не є юридичною особою, а солтис виконує функції зв'язкового між селянами й гміною. Наприклад, якщо мешканці на зборах вирішать відремонтувати вуличне освітлення, саме солтис подасть цю статтю видатків на затвердження гмінної ради. Солтис має різні обов'язки, які встановлює вїт: організація зборів села, інформування, підтримання контрактів із селянами та інше. У той же час робота солтиса не фінансується, вона виконується на громадських засадах.

Аналізуючи українське законодавство, можна припустити, що посада старости з часом також пройде трансформацію й набуде, як і в Польщі, чітких обрисів суб'єкта органу самоорганізації населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дзюпин М. Староста в українському селі – перші кроки. Аналітична записка / М. Дзюпин // Асоціація сприяння самоорганізації населення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2016/02/16/13809/>.
2. Дзюпин М. Староста – нова людина в українському селі / М. Дзюпин // Ліга.нет [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/mdzyuryn/article/20995.aspx>.
3. Добровільне приєднання громад: важливість закону для децентралізації (+інфографіка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/4784>.
4. Дробуш І. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції / І. Дробуш // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. – № 10-2. – Том 1.
5. Колесников О. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце в системі управління / О. Колесников, О. Калашнікова, М. Дзюпин // Асоціація сприяння самоорганізації населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/09/Institut-starost-obrannya-ta-mistse-u-sistemi-upravlinnya-1.pdf>.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР; редакція згідно з №742-VII від 21.02.2014 р. // База даних «Законодавство України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://dozvil.kh.ua/info_monitoring/21.html.
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р.
9. Лендъел М. Місцева демократія в країнах Центральної та Східної Європи / М. Лендъел. – Ужгород : Мистецька лінія, 2011. – 688 с.
10. Новий закон щодо старост – плюси та мінуси // Асоціація сприяння самоорганізації населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2016/09/20/15300/>.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. №157-VIII; редакція згідно з № 1923-VIII від 14.03.2017 р., ВВР, 2017, № 17, ст. 203// База даних «Законодавство України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР; редакція від 02.06.2016 р. №1405-VIII // База даних «Законодавство України» [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР; зі змінами та доповненнями № 2119-VIII від 22.06.2017 р., ВВР, 2017, № 34, ст. 370 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09.02.2017 р. № 1851-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 13. – Ст. 144.
15. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 37–38. – Ст. 366.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 12. – Ст. 134.