

УДК 342.72.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02>.**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА****RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE OF HEADMAN IN UKRAINE: THEORY AND PRACTICE****Воронов М.М.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного і  
муніципального права юридичного факультету  
ХНУ імені В.Н. Каразіна  
<https://orcid.org/0000-0002-6361-0370>

У статті висвітлюється концептуальне бачення ролі та місця старости в системі місцевого самоврядування в Україні, надається його комплексна характеристика за формальними та матеріальними критеріями. Обґрунтовується думка про виділення два етапи законодавчого регулювання цього інституту. Перший етап: лютий 2015 – липень 2020 року. Другий етап: липень 2020 – по теперішній час. Акцентується увага, що в чинному муніципальному законодавстві України є низька правових прогалів, які не дозволяють встановити прозору процедуру відбору кандидатів на посаду старости, а також чіткий порядок затвердження старости на сесії відповідної ради. Звертається увага на те, що в цей період суттєво змінився порядок призначення на посаду старости – від прямих виборів на місцевих виборах до затвердження на сесії місцевої ради за пропозиціями відповідного голови. Певна динаміка правового регулювання суспільних відносин інституту старости обумовлена спробами пошуку оптимального формату такого інституту в системі стримувань і противаг у чотирикутнику: жителі села, селища – рада – відповідний голова – староста. Зазначається, що староста має бути справжнім представником інтересів жителів у відносинах з відповідним головою і представницьким органом місцевого самоврядування. Водночас серед актуальних питань правового статусу старости має бути визначення його місця в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування (вважаю, що потрібно залишити гарантоване місце у виконкомі місцевої ради). Звертається увага на те, що має бути встановлена чітка і прозора процедура відбору кандидатів на посаду старости. Необхідно розробити і затвердити зрозумілі критерії для об'єктивного відбору кандидатів та їх громадського обговорення перед затвердженням. Вносяться пропозиції про те, що у чинному законодавстві України мають бути законодавчо закріплені якісні та кількісні критерії для утво-

рення старостинських округів. Зазначається, що особливу увагу слід приділити професійним і особистим якостям старости, процесу його підготовки і перепідготовки, підвищення кваліфікації старости як ефективного представника інтересів жителів. Вирішення таких питань сприятиме становленню збалансованої системи місцевого самоврядування на території села, селища і міста.

**Ключові слова:** староста, система місцевого самоврядування, муніципальна реформа, старостинський округ.

The article highlights the conceptual vision of the role and place of the headman in the system of local self-government in Ukraine, provides a comprehensive description of its formal and material criteria. The idea of allocating two stages of legislative regulation of this institute is substantiated. The first stage: February 2015 – July 2020. The second stage: July 2020 – to the present. It is emphasized that in the current municipal legislation of Ukraine there are low legal gaps that do not allow to establish a transparent procedure for selection of candidates for the post of mayor, as well as a clear procedure for approval of the mayor at the session of the council. Attention is drawn to the fact that during this period the procedure for appointment to the position of headman has changed significantly – from direct elections to local elections to approval at a session of the local council on the proposals of the relevant chairman. Some dynamics of legal regulation of social relations of the institute of headmen is due to attempts to find the optimal format of such an institution in the system of checks and balances in the quadrangle: villagers, settlements – council – the corresponding chairman – the headman. It is noted that the headman should be a true representative of the interests of residents in relations with the relevant chairman and representative body of local government. At the same time, among the topical issues of the legal status of the head-

should be the definition of his place in the structure of executive bodies of local self-government (I believe that it is necessary to leave a guaranteed place in the executive committee of the local council). Attention is drawn to the need to establish a clear and transparent procedure for selecting candidates for the post of headman. Clear criteria must be developed and approved for the objective selection of candidates and their public discussion before approval. Proposals are made that qualitative and quantitative criteria for the formation of headmen's districts should be enshrined in the current legislation of Ukraine. It is noted that special attention should be paid to the professional and personal qualities of headman, the process of its training and retraining, advanced training of headman as an effective representative of the interests of residents. Addressing such issues will contribute to the formation of a balanced system of local self-government in the village, town and city.

**Key words:** headman, system of local self-government, municipal reform, headman's district.

**Постановка проблеми.** Головними завданнями муніципальної реформи в Україні є підвищення рівня життя і добробуту жителів у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності територіальних громад, надання органам місцевого самоврядування реальних можливостей створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, забезпечення органами муніципальної влади і органами державної виконавчої влади максимальної доступності жителів таких територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг. Ключовими чинниками муніципальної реформи на її сучасному етапі є створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для добровільного об'єднання територіальних громад, в яких мають бути утворені дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні та делеговані державою повноваження, а також ліквідацію передумов для дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів [1, с.50].

Слід зазначити, що староста є відносно новим інститутом у системі місцевого самоврядування в Україні. Виникнення інституту старости в конституційному і муніципальному законодавстві України є результатом процесу децентралізації влади, проведення муніципальної реформи, важливою складовою якої став процес добровільного об'єднання територіальних громад. На сьогодні староста є елементом системи місцевого самоврядування в Україні. Введення інституту старости до правового поля України обумовлено декількома чинниками. По-перше, староста мав стати части-

ною єдиної, збалансованої системи муніципальної влади, підґрунтям для вирішення проблеми потенційного вакууму публічної влади на території села, селища після завершення процесу добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст. По-друге, староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, ключовим завданням старости є представництво інтересів жителів села і села у відносинах з органами і посадовими особами державної влади і місцевого самоврядування. По-третє, староста, який представляє частину територіальної громади, має бути посадовою особою, яка об'єднує та презентує цілісну об'єднану територіальну громаду. «В Україні, в результаті реформи адміністративно-територіального устрою, склад більшості громад змінився, стало більше великих за площею і кількістю населення громад. Мешканцям багатьох міст, селищ і сіл з цього року треба вчитися жити і розвиватися разом з новими сусідами. Звичайно, на місцях мають бути люди, які допомагатимуть і жителям, і місцевій владі створити відчуття єдності в громаді. І цими людьми є старости. Отже на етапі становлення громад варто дуже зважено підійти до розвитку цього інституту. На практиці, староста має допомагати людям у вирішенні буденних питань життя їхнього населеного пункту, забезпечувати розвиток територій, представництво інтересів жителів. Ідеологічно ж, він має допомагати голові і місцевій раді формувати цілісність громади, щоб люди, навіть потри різниці у звичаях та традиціях, відчували себе членами єдиної родини», – сказав В'ячеслав Негода [2].

Слід зазначити, що деякі аспекти інституту старости розглядалися в наукових працях О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, М. Дзюпина, І. Дробуш, О. Колесникова, О. Калашнікова, В. Негоди, А. Ткачука, а також у роботах інших науковців у галузі політології, державного управління тощо.

Тому метою статті є висвітлення особливостей законодавчого забезпечення інституту старости, систематизація і здійснення характеристики процесу становлення цього інституту на теренах України, визначення рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства, що регламентує правовий статус старости.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Незважаючи на відносно невеликий строк існування інституту старости, можна виділити два етапи законодавчого регулювання цього інституту. Перший етап: лютий 2015 – липень 2020 року. Другий етап: липень 2020 – по теперішній час.

Під час першого етапу 5 лютого 2015 року Верховною Радою України була запроваджена посада старости та закріплені законодавчі основи його діяльності [3]. Закон України «Про міс-

цеве самоврядування в Україні» був доповнений ст.14-1[4, далі – Закон]. Відповідно до ст.14-1 Закону «у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. 2. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування. 3. Староста: 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; 5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту. 4. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. 5. Староста обирається в порядку, визначеному законом. 6. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою». Крім того, були внесені зміни до ч. 4 ст. 51 Закону «до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости). 3. У селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання».

Норми цього Закону передбачали обрання старости безпосередньо жителями відповідного села та селища. Такий порядок обрання старости, його представницькі повноваження підсилювали правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. В той же час, ці законодавчі зміни, на жаль, не мали ознаки системності, вони зумовили деякі правові колізії та прогалини, які стали перешкодою для ефективної та повноцінної реалізації концепту інституту старости.

Тому позитивним кроком стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 року

№ 1848-VIII [5]. Цим Законом був уточнений муніципально-правовий статус старости. Нова редакція ст.14-1 встановила, що «староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування. 2. Староста 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. 3. Повноваження старости починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. 4. Строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п'ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених цим Законом. 5. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. 6. Староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. 7. Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою»[5]. Також були суттєво розширені повноваження старости. Так, «Староста: 1) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; 3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; 4) сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 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 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 проєктів 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 села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати; 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 селі, селищі; 13) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами. 2. При здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. 3. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу. 4. На старост поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», якщо інше не встановлено законом» [5].

Законодавчо було визначено поняття старостинського округу: «старостинський округ – 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, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою» (ст.1 Закону) [5].

Важливим елементом муніципально-правового статусу старости є його муніципально-правова відповідальність. Системним кроком у цій царині стало закріплення у законодавстві муніципально-правових санкцій старости. До Закону була додана ст.79-1, яка регулювала питання дострокового припинення повноважень старо-

сти. Відповідно до цієї статті «1. Повноваження старости припиняються достроково у разі: 1) його звернення з особистою заявою до сільської, селищної, міської ради про складення ним повноважень старости; 2) припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; 3) набуття громадянства іншої держави; 4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 5) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 6) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим; 7) його смерті; 8) відкликання з посади за народною ініціативою» [5].

Крім того, були внесені зміни до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII. У ч. 7 ст. 2 цього Закону було закріплено, що «вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (далі – старостинський округ)» [6]. Таким чином, цей закон встановив стадії виборчого процесу старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування.

Можна констатувати, що на середину 2017 року були створені необхідні правові умови для реалізації цілей та завдань старости як елемента системи місцевого самоврядування в Україні. Але, на мою думку, на той період, статус старости як виборної посадової особи, яка обиралася на місцевих виборах, та члена виконавчого комітету відповідної місцевої ради викликала певне занепокоєння. Мова йде про потенційний конфлікт політичних інтересів між старостою та головою об'єднаної громади, депутатським корпусом місцевої ради, які можуть належати до різних, можливо, опозиційних політичних сил. Таке політичне протистояння може негативно впливати на ефективну роботу старости як представника жителів. Як показала практика, то дійсно таке протистояння стало фактором неефективності системи місцевого самоврядування на рівні об'єднаної громади та обумовила необхідність змін до чинного муніципального законодавства з метою подальшого вдосконалення правового статусу старости.

Слід зазначити, що обов'язковість членства старости у виконавчому комітеті призвело до

значного збільшення їх кількісного складу. Є приклади, коли чисельність виконавчого комітету селищної ради є значно більшою, аніж виконавчого комітету міської ради, яка представляє інтереси великих територіальних громад. Так, у Балтській міській громаді (Одеська область) при 36 депутатах міськради сформовано виконком із 54 осіб; у Волочеській громаді (Хмельницька область) – 34 депутати і 39 членів виконкому; у Китайгородській (Хмельницька область) – 22 депутати і 26 членів виконкому; в Летичівській (теж Хмельницька область) – 26 депутатів і 27 членів виконкому; у Тростянецькій громаді на Львівщині – 22 депутати і 28 членів виконкому, в Терехівській міській громаді Тернопільської області – 34 депутати та 43 члени виконкому [4]. Для порівняння, виконавчий комітет Львівської міської ради нараховує всього 6 членів, Вінницької та Криворізької – 15 членів, Запорізької та Івано-Франківської – 16, Одеської та Луцької – 17, Чернівецької – 18 (реально обрано лише 12), Полтавської – 19 членів. А у найбільшому місті України, що має виконавчий комітет, – Харкові цей орган складається аж із 20 членів [7]. Така суперечлива практика зумовила наступні законодавчі зміни у правовому статусі старости, які розпочали другий етап.

16 липня 2020 року український парламент прийняв Закон України № 805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», який суттєво змінив правовий статус старости. Цим законом була скасована ст.14-1. Базовими нормами, які регулюють правовий статус старости, є норми ст.54-1 Закону. Так, «1. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. 2. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі. 3. Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою. 4. Староста: 1) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; 3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; 4) сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 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 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 села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати; 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 селі, селищі; 13) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами. 5. При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін. 6. Повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради» [8].

Звертаємо увагу на те, що тепер староста не обирається безпосередньо на місцевих виборах жителями села та селища. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Але відповідно до абзацу 3 ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», староста залишається виборною посадовою особою місцевого самоврядування [9]. Тобто тепер староста затверджується на сесії відповідної місцевої ради як й більшість інших посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, заступники сільського, селищного, міського голови, члени виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, можливо, керівники районних в місті вико-

навчих органів тощо). Дійсно, це дає можливість уникнути потенційний конфлікт інтересів (перш за все політичних), створити єдину і потужну команду виконавчих органів, яку очолює відповідний сільський, селищний, міський голова, що, на мою думку, сприятиме ефективності у роботі старости як члена команди. Але, з іншої сторони, це є ще одним прикладом сумнівного процесу централізації у системі місцевого самоврядування. Відповідно до даних Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 16.02.2021 року в Україні 1420 територіальних громад, в яких відбулися перші вибори старост, 4252 старости, що затверджені радою [10].

Вважаємо, що цим законом суттєво уточнений статус старости у новому правовому форматі. Але в чинному муніципальному законодавстві України є низька правових прогалів, які не дозволяють встановити прозору процедуру відбору кандидатів на посаду старости, а також чіткий порядок затвердження старости на сесії відповідної ради.

Недосконалою є й процедура встановлення старостинських округів. Дотепер відсутні зрозумілі та обґрунтовані критерії для утворення старостинського округу. За словами заступника міністра Мінрегіону В. Негоди, попередній моніторинг Мінрегіону щодо формування інституту старост демонструє, що до вирішення цього питання громади підходять по-різному. «Хтось поспіхом призначив старост, хтось чекає, поки приймуть законопроект № 4535. Хтось намагається створювати території юрисдикції старост більш менш рівномірно, хтось робить це не дуже логічно. Як результат, вже маємо найбільший старостинський округ (територію юрисдикції старост) в 11 тисяч мешканців і найменший – у 69 жителів. Загалом, за його словами, в громадах вже призначили 4242 старости, створили 4481 старостинський округ. У 3159 округах мешкає менше 1500 людей. У 762 – від 1500 до 3000 жителів. У 195 – понад 3000 мешканців» [2]. Тому актуальним є питання законодавчого закріплення таких критеріїв і визначення оптимальних кількісних і якісних характеристик для утворення старостинського округу. У зв'язку з цим, логічним і доцільним кроком є підготовка законопроекта № 4535 від 22.12.2020 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост». У цьому законопроекті пропонується нова редакція поняття старостинського округу – «старостинський округ – частина території територіальної громади, в межах якої розташовані один або декілька населених пунктів, крім адміністративного центру такої територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою надання відповідних послуг жителям такого округу та забезпечення представництва їх інтересів старостою» та визначається, що «старостинський округ утворюється, як правило, у

складі населеного пункту (населених пунктів), на території яких проживає не менше ніж півтори тисячі жителів» [11]. Крім того, уточнюється деякі важливі аспекти правового статусу старости. Зокрема, ст. 54-1 Закону викладена у такій редакції «1. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу. 2. Староста працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом» [11].

Вважаємо, що такі зміни до чинного законодавства України є доцільними, обґрунтованими і актуальними. Слід підкреслити, що вони були обговорені під час численних круглих столів, на науково-практичних конференціях та інших заходах. У результаті плідного обговорення такі пропозиції в цілому підтримані науковим загалом, практиками у сфері місцевого самоврядування, представниками громадськістю тощо.

**Висновки.** Незважаючи на те, що інститут старости є відносно новим елементом у системі місцевого самоврядування в Україні, можна виділити два етапи його становлення. За цей період суттєво змінився порядок призначення на посаду старости – від прямих виборів на місцевих виборах до затвердження на сесії місцевої ради за пропозиціями відповідного голови. Певна динаміка правового регулювання суспільних відносин інституту старости обумовлена спробами пошуку оптимального формату такого інституту в системі стримувань і противаг у чотирикутнику: жителі села, селища – рада – відповідний голова – староста. Староста має бути справжнім представником інтересів жителів у відносинах з відповідним головою і представницьким органом місцевого самоврядування. Серед актуальних питань правового статусу старости є, по-перше, визначення його місця в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування (вважаю, що потрібно залишити гарантоване місце у виконкомі місцевої ради). По-друге, має бути встановлена чітка і прозора процедура відбору кандидатів на посаду старости. Необхідно розробити і затвердити зрозумілі та обґрунтовані критерії для об'єктивного відбору кандидатів та їх обов'язкового громадського обговорення перед затвердженням на сесії відповідної ради. По-третє, у чинному законодавстві України мають бути законодавчо закріплені якісні та кількісні критерії для утворення

старостинських округів. По-четверте, особливу увагу слід приділити професійним і особистим якостям старости, процесу його підготовки і перепідготовки, підвищення кваліфікації старости як ефективного представника інтересів жителів. Вирішення таких питань сприятиме становленню збалансованої системи місцевого самоврядування на території села, селища і міста.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Воронов М.М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». Випуск 23. 2017. с. 50-53.
2. Негода В. Для розвитку інституту старост потрібні чіткі, законодавчо закріплені орієнтири. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13264?fbclid=IwAR1K9AdBhNvkmwjpDRW0>.
3. 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>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (із змін.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#n>
6. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>.
7. Колесников О., Калашніков О., Дзюпин М. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце у системі управління. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/09/Institut-starost-obrannya-tamistse-u-sistemi-upravlinnya-1.pd>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16 липня 2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
10. Розвиток інституту старост: публічна дискусія викристалізувала спільні позиції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13264#gallery-2>.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: законопроект № 4535 від 22.12.2020 року. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70734](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734).