

## Фінансові повноваження старости як представника старостинського округу

Старинський М.В.<sup>1</sup>

Опубліковано	Секція	УДК
26.06.2023	Право	342.72.12

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8119245>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню фінансових повноважень старост як представників відповідних старостинських округів. На підставі аналізу як чинного законодавства так і наукової літератури автор робить висновок про те, що старости наділені важливими для реалізації прав та законних інтересів жителів відповідних громад, фінансовими повноваженнями. Автор констатує, що на сьогодні компетенція старости визначена ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», аналіз якої дає можливість серед інших виділити і повноваження, що можна віднести до фінансових.

Враховуючи вектор активності старости при реалізації ним закріпленої компетенції у фінансових правовідносинах автором було виділені представницькі фінансові повноваження, контрольні фінансові повноваження та організаційні фінансові повноваження.

Представницькі фінансові повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити представництво інтересів старостинського округу при вирішенні питань, що пов'язані з плануванням чи використанням децентралізованих фінансових ресурсів

Контрольні повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити контроль за використанням майна старостинського округу та об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу.

Організаційні фінансові повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити жителів відповідного старостинського округу організаційною допомогою, що пов'язана з організаційним супроводженням різної активності жителів, в тому числі і тієї яка пов'язана з фінансовими ресурсами.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, старости, старостинський округ, захист прав населення.

**Annotation.** The article is devoted to the study of the financial powers of elders as representatives of the respective elder districts. Based on the analysis of both current legislation and scientific literature, the author concludes that the elders are endowed with

---

<sup>1</sup> доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту Сумський державний університет м. Суми

financial powers that are important for the realization of the rights and legitimate interests of the residents of the respective communities. The author states that today the competence of the elder is determined by Art. 54-1 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the analysis of which makes it possible to highlight, among others, powers that can be attributed to financial ones.

Taking into account the vector of activity of the headman in the implementation of his established competence in financial legal relations, the author allocated representative financial powers, control financial powers and organizational financial powers.

The representative financial powers of the starosta as a representative of the Starosty district are aimed at ensuring the representation of the interests of the Starosty district when resolving issues related to the planning or use of decentralized financial resources

The control authority of the starosta as a representative of the Starostyna district is aimed at ensuring control over the use of property of the Starostyna district and communal property located on the territory of the respective Starostyna district.

The organizational financial powers of the mayor as a representative of the Starosty district are aimed at providing residents of the respective Starosty district with organizational assistance related to the organizational support of various activities of residents, including those related to financial resources.

**Keywords:** local self-government, local self-government bodies, elders, the district of elders, protection of population rights.

### Вступ

Розвиток нашої держави свідчить, що вона впевнено крокує до створення на її території ефективного правового режиму захисту прав і свобод людини і громадянина та формування такого суспільства, в якому будуть гарантуватись ці права і свободи.

Одним з напрямків розвитку нашої держави, що направлений на забезпечення прав і свобод всіх громадян, які проживають на її території стало реформування місцевого самоврядування, яке об'єктивувалось у процесах децентралізації влади та передання повноважень на місця. Як результат, територіальні громади отримали вельми широкі повноваження та фінансові ресурси для свого більш інтенсивного розвитку.

Також важливою складовою проведених реформ стало формування більш потужних та спроможних об'єднаних територіальних громад. Зокрема, був запроваджений досить дієвий механізм представництва інтересів жителів всієї громади, а саме функціонування обраного голови, депутатського корпусу та старости. При цьому досить новим інститутом стали саме старости, які забезпечують право жителів населених пунктів, які увійшли до об'єднаних територіальних громад на місцеве самоврядування та отримання належних адміністративних послуг.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Враховуючи те, що інститут старости досить новий для сучасної України, дослідження його особливостей почало здійснюватись досить недавно. Дослідження інституту старости, як представника жителів старостинського округу, було предметом дослідження представників юридичної науки, зокрема, характеристика інституту старости як: нової організаційної форми місцевого самоврядування була здійснена І.М. Алмаші, М.М. Алмаші[3], І.В. Дробуш[7]; окремі аспекти історичного розвитку цього інституту були розглянуті у роботах В.І. Ключевського[11], В.В. Ладиченко, Ю.П. Максименко[13]; на правові проблеми запровадження інституту старости звертав увагу В.І. Стреляний[18]; окремі аспекти посадових обов'язків старости знайшли своє висвітлення в роботі О.В. Роговенко[17]. Разом з цим, розкриттю питань пов'язаних з фінансовими

повноваженнями старости як представника старостинського округу практично не приділялось належної уваги.

*Мета і завдання дослідження.* Враховуючи зазначене метою нашої статті є дослідження інституту як нової форми місцевого самоврядування, а завданням – дослідження повноважень старости як представника жителів старостинського округу та виявлення їх особливостей.

### Результати

Дослідження фінансових повноважень старости як представника старостинського округу, з нашої точки зору, є неможливим без короткої характеристики становлення цього інституту.

За свідченнями науковців на території нашої держави місцеве самоврядування з'явилося ще у середні віки і на початковому етапі мало вигляд окремих спроб міського самоврядування, що надавалось Магдебурзьким правом, потім частково зберігалось у часи козацької республіки (XV – XVII ст.) [2, с. 26]. Після Переяславської Ради 1654 року, в силу різних політичних причин, головною з яких полягала у бажанні сусідньої імперії поневолити український народ, місцеве самоврядування на території України занепало. Цей занепад продовжувався протягом наступних трьох століть з періодичними спробами поновлення, зокрема в 1917-1919 роках. Відродження національного поняття місцевого самоврядування відбулось лише в березні 1990 року, після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів [11, с. 104].

Відродженню місцевого самоврядування в Україні передувала чергова спроба підвищення ролі рад як місцевих органів державної влади шляхом удосконалення їх структури. Відповідно до рішень союзних органів, ухвалених упродовж 1989–1990 рр., поряд з виконкомом та їх головами стали обиратися президії і голови рад [4, с. 143]. Проте, початок реального відродження місцевого самоврядування в Україні поклали «Декларація про державний суверенітет України» [6] і Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» прийнятий 7 грудня 1990 р. (на сьогодні втратив чинність) [17].

Подальше становлення інституту місцевого самоврядування відбулося із прийняттям Конституції України [12], в рамках якої було закріплено конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні. Також слід звернути увагу на те, що в 1997 році наша держава ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування [8], що стало головним вектором розвитку місцевого самоврядування в наступних періодах. Характеризуючи зазначений розвиток місцевого самоврядування, варто зазначити, що в своїй переважній більшості, не дивлячись на надання окремих повноважень органам місцевого самоврядування, фінансові повноваження, в основному, були зосереджені в центральних органах виконавчої влади.

В 2014 році, після початку реформи державної влади та її децентралізації в Україні почали відбуватися зміни, які кардинально вплинули на місцеве самоврядування. Зокрема, на місцевий рівень були передані значні повноваження щодо управління справами громад. І саме в цей період, почали з'являтися пропозиції щодо запровадження інституту старости [10], а також дискусії щодо доцільності існування цього інституту [7, с. 49]. Дискусії відбувались навколо компетенції цього інституту та його функціоналу. Разом з цим, враховуючи процеси створення територіальних громад шляхом об'єднання декількох населених пунктів, питання забезпечення прав громадян об'єднаних територіальних громад стало тією причиною, яка допомогла запровадженню цього інституту. І в подальшому, практика його функціонування довела доцільність цього запровадження.

На сьогодні інститут старости закріплений у Законі України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року зі змінами і доповненнями на 13 грудня 2022 року[15].

Переходячи до характеристики фінансових повноважень старости як представника старостинського округу, звернемо нашу увагу на зміст терміну «фінансові повноваження». У своєму змісті термін «фінансові повноваження» складається з двох змістовних частин, а саме: по-перше з терміну «повноваження» і, по-друге з прикметника «фінансові», який вказує на їх особливості.

Досліджуючи термін «повноваження» слід звернути увагу на те, що до сьогодні в науковій літературі відсутнє одностайне його сприйняття. Зокрема одні науковці вважають, що повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій[5, с. 639]. На думку інших, повноваження слід розглядати як право, надане кому-небудь для здійснення чогось, компетенція, доручення, повновасть[14, с. 469]. Представники ще однієї точки зору звертають увагу на те, що повноваження об'єктивуються у функціях органів і описуються з використанням однієї і тієї ж термінології: «розробляє», «розглядає», «затверджує», «керує», «бере участь», «організує», «вживає заходів», що на їх думку свідчить про тотожність цих категорій[1, с. 38]. З нашої точки зору, на сьогодні найбільш прийнятним сприйняттям категорії «повноваження» є сприйняття запропоноване представниками першого підходу, оскільки в ньому відображені всі структурні елементи повноважень.

Традиційно, коли мова йде про органи державної влади та їх повноваження використовують термін компетенція, під яким розуміють сукупність юридично встановлених повноважень, прав і обов'язків конкретного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадових осіб, що визначають його місце в системі державних органів (органів місцевого самоврядування)[19, с. 403]. В рамках нашої розвідки, враховуючи те, що старости відносяться до органів місцевого самоврядування, ми також будемо використовувати термін компетенція.

Щодо характеристики прикметника «фінансові», в аспекті діяльності старост, то варто зазначити, що він вказує на особливу сферу функціонування старости як інституту місцевого самоврядування, а саме сферу публічних фінансових правовідносин. Враховуючи те, що під фінансовими правовідносинами розуміють врегульовані нормами фінансового права відносини, які виникають, змінюються і припиняються в процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів і мають державно-владний та майновий характер[9, с. 66], фінансова компетенція старости як представника старостинського округу це визначені нормами права повноваження щодо відносини, які виникають, змінюються і припиняються в процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів.

На сьогодні права та обов'язки старости визначені ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»[15]. Аналіз зазначеної статті дає можливість серед інших виділити і повноваження старости, які можна віднести до фінансових.

В загальному плані староста, як представник старостинського округу, наділений рядом повноважень загального характеру, які можуть бути реалізовані ним і в фінансових правовідносинах. Так, відповідно до п. 1 ч. 5 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради.

Щодо спеціальних повноважень старости варто зазначити наступне. Системний аналіз визначених ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноважень старости дає можливість виділити: а) представницькі фінансові повноваження, б) контрольні фінансові повноваження в) організаційні фінансові повноваження.

Представницькі фінансові повноваження старости, як представника старостинського округу, мають на меті забезпечити представництво інтересів старостинського округу при вирішенні питань, що пов'язані з плануванням чи використанням децентралізованих фінансових ресурсів. До таких повноважень слід віднести повноваження, відповідно до яких він: а) 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; б) бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу; в) 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; г) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу.

Контрольні повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити контроль за використанням майна старостинського округу та об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу. До таких повноважень можна віднести повноваження, відповідно до яких староста: а) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; б) 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; в) 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.

Організаційні фінансові повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити жителів відповідного старостинського округу організаційною допомогою, що пов'язана з організаційним супроводженням різної активності жителів, в тому числі, і тієї яка пов'язана з фінансовими ресурсами. До таких повноважень можна віднести повноваження, на відповідно до яких староста: а) 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); б) 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; в) 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.

Також варто звернути увагу на те, що відповідно до п. 13 ч. 5 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста здійснює інші повноваження, визначені вказаним законом та іншими законами України. Як свідчить практика, на сьогодні, у більшості територіальних громад діють положення, що затверджені органами місцевого самоврядування і, які визначають і інші повноваження старост як представників відповідного старостинського округу. Їх аналіз свідчить про те, що вони в своїй переважній більшості дублюють повноваження старост що закріплені в ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте така норма дає можливість органам місцевого самоврядування в майбутньому, в разі виникнення необхідності, яка обумовлена відповідними потребами жителів старостинського округу чи особливостями самого старостинського округу, закріплювати повноваження, які надаватимуть можливість старорстам максимально ефективно представляти права та інтереси жителів старостинського округу, в тому числі, у фінансовій сфері.

### Висновки

В сучасній Україні інститут старости з'явився лише після реформи органів місцевого самоврядування і проголошення децентралізації влади. Староста як представник відповідного старостинського округу має відповідну компетенцію, що закріплена в чинному законодавстві України.

На сьогодні компетенція старости визначена ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», аналіз якої дає можливість серед інших виділити і повноваження, що можна віднести до фінансових.

Враховуючи вектор активності старости при реалізації ним закріпленої компетенції у фінансових правовідносинах можна виділити: а) представницькі фінансові повноваження, б) контрольні фінансові повноваження в) організаційні фінансові повноваження.

Представницькі фінансові повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити представництво інтересів старостинського округу при вирішенні питань, що пов'язані з плануванням чи використанням децентралізованих фінансових ресурсів

Контрольні повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити контроль за використанням майна старостинського округу та об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу.

Організаційні фінансові повноваження старости як представника старостинського округу мають на меті забезпечити жителів відповідного старостинського округу організаційною допомогою, що пов'язана з організаційним супроводженням різної активності жителів, в тому числі і тієї яка пов'язана з фінансовими ресурсами.

### Список використаної літератури

1. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Київ, 1979. С. 38 (150 с.)
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Київ: Атіка, 2007. 126 с.
3. Алмаші І.М., Алмаші М.М. Староста в реалізації права на місцеве самоврядування: окремі аспекти законодавчого регулювання. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія».2021. Том 29. С. 10-18
4. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: Юридична думка, 2007. 992 с.
6. Декларація про державний суверенітет України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>
7. Дробуш І. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10 С. 49-53.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
9. Іванський А.Й. Фінансове право: підручник. Міжнар. гуманітарн. У-тет. Київ: Юрінком Інтер, 2022. 484 с.
10. Кабмін пропонує Раді запровадити посаду сільського старости. URL : <https://www.rbc.ua/ukr/news/kabmin-predlagaet-rade-vvesti-dolzhnost-selskogo-starosty-16062014163800>
11. Ключевської В.І. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 30 (69) № 6 2019. С. 102-108.
12. Конституція України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
13. 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. 12-16.
14. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3 : Обє - Роб / уклад. : В. Яременко, О. Сліпущко. Київ: Аконіт, 1998. 928 с.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
16. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування. Закон УРСР від 07 грудня 1090 р.. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>
17. Роговенко О.В. До питання про посадові обов'язки старости. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 3, том 2, 2019. С. 52-59
18. Стареляний В.І. Правові проблеми запровадження інституту старости об'єднаної територіальної громади. Шлях успіху і перспективи розвитку (до 26 річниці заснування Харківського національного університету внутрішніх справ) : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 листоп. 2020 р.) / редкол.: Д. В. Швець (голова), О. М. Бандурка, С. М. Гусаров та ін. ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2020. 548 с.
19. Юридична енциклопедія. Т.3. Київ: Українська енциклопедія. 2001. 684 с.