

Наукові підходи до визначення правового статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування в Україні

Косиця О. О.¹, Старинський М. В.²

Опубліковано	Секція	УДК
28.02.2023	Право	342.9(477)

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10254876>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Статтю присвячено висвітленню наукових підходів до визначення правового статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування в Україні. Okремо розкрито роль і значення запровадження інституту старости як одно з етапів реформи децентралізації. Наведено законодавчий та наукові підходи до формулювання визначення правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування. Розкрито бачення фахівців на правовий, муніципально-правовий, конституційно-правовий, адміністративно-правовий статус старости як посадової особи місцевого самоврядування в Україні.

Розглянуто проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану (реєстр. № 9518 від 24.07.2023), метою якого є удосконалення правових засад функціонування інституту старости в умовах повномасштабної збройної агресії проти України, тимчасової окупації частини території України, дії правового режиму воєнного стану, а також вирішення законодавчих недоліків, які існують в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування. Виділено пропозиції, які видаються доречними і потребують наукового обговорення та в подальшому законодавчого закріплення, що безумовно посилять правовий статус старости, зокрема, пропозиція, що після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, старости продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження у порядку, визначеному цим Законом, нових старост.

Зроблено висновок про спільність підходів до визначення правового статусу старости не зважаючи на їх розгляд та формулювання через призму різних галузей права.

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

¹професор кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом», доктор юридичних наук, <https://orcid.org/0000-0002-5781-780X>

²професор кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету, доктор юридичних наук, професор, <https://orcid.org/0000-0003-2661-5639>

Scientific approaches to determining the legal status of the elder as an official of local self-government in Ukraine

Abstract. The article is devoted to highlighting scientific approaches to determining the legal status of starosta as a local self-government official in Ukraine. The role and significance of the introduction of the starosta institute in Ukraine are separately disclosed. The author presents the legislative and scientific approaches to the definition of the legal status of local self-government officials. The author reveals the vision of experts on the legal, municipal, constitutional, administrative and legal status of starosta as a local self-government official in Ukraine.

The author considers the draft law "On Amendments to the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" on Improving the Legal Regulation of the Institute of Starostas and its Activities under Martial Law" (Reg. No. 9518 of 24.07.2023), which aims to improve the legal conditions for the functioning of the starosta institute in the context of full-scale armed aggression against Ukraine, temporary occupation of part of the territory of Ukraine, the legal regime of martial law, and to address the legislative shortcomings that exist in the current legislation of Ukraine on local self-government. The article highlights proposals that seem appropriate and require scientific discussion and further legislative consolidation, which will certainly strengthen the legal status of starostas, in particular, the proposal that after the termination of the powers of village, town and city councils, starostas continue to exercise their powers until the approval of new starostas in accordance with the procedure established by this Law.

It is concluded that there is a commonality of approaches to determining the legal status of starosta, despite their consideration and formulation through the prism of different branches of law.

Keywords: local self-government bodies, starosta, legal status of starosta, starosta's powers, starosta's functions, local self-government official.

Вступ

Постановка проблеми та її актуальність. Реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Україні триває, однак одним із позитивних аспектів її реалізації вважається, серед іншого, запровадження інституту старости. Реалізуючись на практиці, децентралізація щоразу доводить свою ефективність, та все ж без теоретичного підґрунтя подальша оптимізація діяльності влади на місцях виглядає вкрай сумнівною. Означене обумовлює актуальність та своєчасність висвітлення та узагальнення наукових підходів до визначення правового статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування в Україні.

Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» № 1638-IX від 14 липня 2021 року, яким визначено правовий статус такої посадової особи місцевого самоврядування як староста, а також роль старости в системі місцевого самоврядування України. Дворічна практика функціонування оновленого інституту старости, особливо в умовах воєнного стану, певною мірою довела ефективність моделі, запровадженої у 2021 році. Водночас в цих же умовах певні прогалини правового регулювання стали очевидними. Особливо такі проблеми загострились в умовах впровадження в Україні правового режиму воєнного стану, що обумовили також і зміну специфічних умов функціонування місцевого самоврядування в державі.

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» (Шевченко, 2020, с. 33). І староста як одна з форм реалізації партисипативної демократії є невід'ємною частиною розвитку сучасної української моделі місцевого самоврядування.

Проблематика, яка стала предметом нашого дослідження, вже можна назвати деякою мірою розкритою, адже власні підходи до визначення правового статусу старости наводять багато вітчизняних науковців, у тому числі і ті, хто починають свій науковий пошук з вивчення означеного інституту. Так, правовий статус старости у наукових статтях розкривали І.М. Алмаші, М.М. Алмаші, М.І. Баюк, Л.М. Ваколюк, С.М. Ваколюк, М.М. Воронов, І.В. Дробуш, О.В. Зименко, В.В. Ладиченко, Н.В. Левківська, Ю.П. Максименко, І.Ю. Панова, О.В. Сергієнко, Г.С. Ткаченко, О.В. Роговенко та ін.

Метою наукової статті є висвітлення та аналіз наукових поглядів на визначення правового статусу старости, через призму розуміння його як посадової особи місцевого самоврядування, з метою їх узагальнення та оптимізації.

Запроваджений інститут старости із власними повноваженнями та звітністю, відповідальністю перед людьми, які його обрали, набуває сьогодні великого значення. 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 [15, с. 53]. Нівелювання дистанції між громадянами та органами влади є однією з цілей децентралізації. Староста, по праву, може вважатись найбільш наближеним до людей серед усіх представників органів 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 [1, с. 11].

Виходячи з положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] та Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] староста є посадовою особою місцевого самоврядування, що у розумінні законодавця трактується як особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Розглянемо погляди науковців на правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування:

- виступає як акумулююча та універсальна правова категорія, яка закріплює їх юридичне становище, окреслює межі та способи діяльності, відображає функціональне призначення у муніципально-правовому механізмі [13, с. 184];
- полягає в юридичному закріпленні правового становища особи на посаді в органі місцевого самоврядування шляхом визначення у нормативно-правових актах і гарантованих державою сукупності/системи посадових прав та юридичних обов'язків, відповідно до яких посадова особа координує свою поведінку [10, с. 225-226];
- з одного боку, знаходить прояв у правах та посадових обов'язках посадової особи, а з іншого – становить основу для виконання службових завдань та функцій [14, с. 104].

Розглянемо як визначають правовий статус старости дослідники, які вивчають означений інститут з точки зору різних галузей права та спеціальностей.

Не достатньо чітко законодавчо сформульованим визначення старости вважає І.Ю. Панова, та пропонує старостою вважати виборну посадову особу місцевого самоврядування, яка наділена повноваженнями, встановленими в законодавстві, що можуть розширюватися, має законодавчо встановлені гарантії реалізації своїх прав та несе відповідальність за свою діяльність [11, с. 104]. Отже, дослідниця у визначення старости закладає основоположні елементи його правового статусу, такі як повноваження, які можуть змінюватись, гарантії прав та відповідальність.

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 [3, 2021, с. 37].

Так, муніципально-правовий статус старости означає сукупність його повноважень, принципів, гарантій діяльності та відповідальності, які закріплені в чинному муніципальному законодавстві України. Саме муніципально-правовий статус обумовлює положення старости в системі місцевого самоврядування в Україні [4, с. 51]. В той же час, як зазначає М.М. Воронов, муніципально-правовий статус старости має суперечливий характер. Автором запропоновано закріпити положення старости в статусі уповноваженого або представника саме голови об'єднаної територіальної громади в структурі виконавчих органів відповідної сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади. При цьому право призначення старости має належати раді об'єднаної територіальної громади, а право вносити кандидатури на посаду старости – віднести до повноважень голови об'єднаної територіальної громади [3, с. 51]. Суперечливість полягає у тому, кого або чого староста є представником – голови об'єднаної територіальної громади або безпосередньо жителів окремих територій, які утворили таку громаду. Схожої позиції дотримується І.В. Дробуш. Дослідник зауважує, що муніципально-правовий інститут старости має на меті представлення інтересів мешканців відповідних територій, які утворили об'єднану територіальну громаду й віддалені територіально від самого представницького органу місцевого самоврядування [5, с. 50–51].

В. К. Петрушевська не дає визначення конституційно-правовому статусу старости, однак пропонує відносити до структури такого статусу: юридичні норми та правові принципи, що визначають такий правовий статус; правосуб'єктність, підстави, порядок набуття та припинення статусу; права, обов'язки та обмеження, пов'язані зі статусом старости; функції і повноваження; відповідальність старости та її підстави; гарантії діяльності [11, с. 93]. Дослідницею чи не найдетальніше виділено елементи правового статусу старости, попри те, що Конституцією України жодним чином інститут старости не регламентований.

О. В. Зименко пропонує адміністративно-правовим статусом старости називати врегульоване нормами чинного законодавства (законів та підзаконних нормативно-правових актів) положення цієї посадової особи в органах місцевого самоврядування, яка наділена відповідною компетенцією, що представлена сукупністю таких елементів, як: повноваження (права і обов'язки), предмет відання (функціональне призначення, предмет діяльності), підзвітність, підконтрольність та відповідальність [8, с. 246–247].

Аналіз наукових статей на предмет визначення правового статусу старости свідчить про виділення таких спільних елементів такого статусу: порядок набуття/припинення статусу; повноваження та функції; права, обов'язки та відповідальність; гарантії діяльності.

Таким чином, під правовим статусом старости пропонуємо вважати регламентовану нормативно-правовими актами різної юридичної сили сукупність таких елементів: роль старости в системі місцевого самоврядування, порядок його призначення та звільнення, повноваження та функції, права, обов'язки та відповідальність, а також гарантії реалізації його прав.

У перспективі законодавцю все ж таки доцільно удосконалити правовий статус старости шляхом найменування цієї посади як «сільський, селищний староста» (на зразок перейменування голів місцевих рад на сільських, селищних, міських голів у 1994 році), що відповідало б історичній спадкоємності, а також врегулювати на законодавчому рівні повноваження цих посадових осіб з огляду на приклади минулого [9, 2019, с. 15].

Суттєво уточнити та регламентувати правовий статус старости пропонують суб'єкти правотворчої діяльності – група депутатів, якими було внесено Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану [12], метою якого є удосконалення правових умов функціонування інституту старости в умовах повномасштабної збройної агресії проти України, тимчасової окупації частини території України, дії правового режиму воєнного стану, а також вирішення законодавчих недоліків, які існують в чинному законодавстві про місцеве самоврядування.

Новелами, які пропонуються законопроектом [12], та, які, на нашу думку, потребують уваги це: забезпечення безперервності діяльності старости до обрання на його посаду у визначеному законом порядку нового старости новообраною місцевою радою; впровадження механізму одноосібного призначення старости сільським, селищним, міським головою у разі неможливості сільської, селищної, міської ради; запровадження інструменту дистанційного проведення громадських обговорень, метою яких є погодження кандидатури старости місцевою громадою, а також діджиталізованої процедури звітування старости перед громадою та місцевою радою («режим відеоконференції»); розширення повноважень старости, зокрема щодо участі у засіданнях органів самоорганізації населення; спрощену процедуру звільнення старости з посади за його заявою рішенням начальника обласної військової адміністрації у разі окупації (оточення) відповідного старостинського округу; повноваження для сільського, селищного, міського голови призначити виконуючим обов'язки старости у випадку мобілізації старости. Доречною видається пропозиція, що після припинення повноважень сільських, селищних, міських рад, старости продовжують здійснювати свої повноваження до затвердження у порядку, визначеному цим Законом, нових старост.

Викладене вище дає підстави для висновку, що в цілому серед науковців вбачається єдиний підхід до визначення правового статусу старости навіть з огляду на їх розгляд та формулювання через призму різних галузей права. Особливої уваги як один із елементів правового статусу старости викликає порядок призначення його на посаду, звільнення з посади та умови перебування на посаді у випадку закінчення строку дії повноважень сільських, селищних, міських рад.

Список використаних джерел

1. Алмаші, І. М., Алмаші, М. М., 2021. Староста в реалізації права на місцеве самоврядування: окремі аспекти законодавчого регулювання. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія», 29, с. 10–18.
2. Ваколюк, Л. М., Ваколюк, С. М., 2017. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. Юридичний науковий електронний журнал, 6, с. 123–126.

3. 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, 1, с. 34–39.
4. Воронов, М. М., 2017. Інститут старости у системі муніципального права України. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО», 23, с. 50-53.
5. Дробуш І. В., 2014. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція», 10/2, Том 1, с. 48–51.
6. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні № 280/97-ВР, 1997. Офіційний сайт Верховної Ради України. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> Закон України Про службу в органах місцевого самоврядування № 2493-III, 2001. Офіційний сайт Верховної Ради України. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
7. Зименко, О. В., 2021. Щодо визначення поняття адміністративно-правового статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування. Юридичний науковий електронний журнал, 12, с. 244–247.
8. Ладиченко, В. В., Максименко, Ю. П., 2019. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2, с. 8–17.
9. Левківська, Н. В., 2009. Поняття та особливості правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України, 1, с. 217–227.
10. Панова, І. Ю., 2018. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. Часопис Київського Університету права, 2, с. 101–106.
11. Проект Закону Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану, реєстр. № 9518, 2023. Доступно: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42337> Сергієнко, О. В., 2009. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. Державне будівництво та місцеве самоврядування, 18, с. 176–185.
12. Ткаченко, Г. С., 2017. Правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Інвестиції: практика та досвід, 8, с. 103–105.
13. Роговенко, О. В., 2019. До питання про посадові обов'язки старости. Науковий вісник публічного та приватного права: збірник наукових праць, 3, Том 2, с. 52–59.
14. Шевченко, А. О., 2020. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах. Кандидат юридичних наук. Дисертація. Національна академія внутрішніх справ. Київ.