

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2022-11-111-17>

УДК 352

Західна О.Р.¹, Біда М.С.²

Львівський національний університет імені Івана Франка

ІНСТИТУТ СТАРОСТ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Анотація. В статті розкрито сутність поняття старости, а також визначено алгоритм становлення інституту старост на рівні окремих громад. Висвітлено механізм проведення виборів старости, а також розглянуто критерії, яким повинен відповідати староста та його обов'язки. Розкрито функції інституту старост. Відображено основні зміни у повноваженнях старости та процедурі їх обрання, які визначені у Законі «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост». Висвітлено переваги та недоліки цього Закону. Розглянуто та проаналізовано кількість старостинських округів, що були утворені станом на початок 2022 року, кількість жителів старостинського округу, а також загальну кількість затверджених старост у 24 областях України. Виявлено порушення вимог законодавства щодо вищезгаданих питань у деяких територіальних громадах. Надано пропозиції щодо організації ефективної роботи та перспектив розвитку інституту старост в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, старостинські округи, інститут старост.

Zahidna Oksana, Bida Marta
Lviv Ivan Franko National University

STAROST INSTITUTE IN UKRAINE: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Summary. The article fully discloses the essence of the concept of the headman, and also defines the algorithm of the formation of the headman institute at the level of individual communities. The system according to which the elections of the headman are held in the territory of the corresponding settlement is highlighted, as well as the criteria that the headman must meet, the term of his authority and his main duties are considered. The key function of the institute of elders is revealed – the representation and protection of the interests of residents of peripheral settlements in the local self-government bodies of the united community. The main changes in the powers of the headman and the procedure for their election, which are defined in the Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Development of the Institute of Headmen", which was adopted to improve the legal regulation of the Institute of Headmen, are reflected. The advantages and disadvantages of this Law are highlighted, the situation regarding the creation of eldership districts and the appointment of elders in 1,428 communities from all regions of Ukraine as of the beginning of 2022 is considered and analyzed. Violation of the requirements of the legislation in the process of creating starostats and approving starostas was revealed: creation of starostat districts in communities where the number of residents does not exceed 500 people; their formation after approval by the relevant council of candidates for the positions of elders; approval of elders without the formation of elder districts, etc. Proposals regarding the organization of effective work and prospects for the development of the Institute of Elders in Ukraine have been provided. For example, it is proposed to introduce an information resource – the register of starosty districts and starosts, to provide informational and methodological assistance in the application of legislation regarding the institute of starosts, to develop an official website for those communities that do not yet have one (for the publication of important and relevant news and planned events). Attention should also be paid to improving the legislative regulation of the institute of elders.

Keywords: decentralization, local self-government, territorial community, starosty districts, institute of starosts.

Постановка проблеми. Інститут старости прийшов до України зовсім недавно – разом із процесом децентралізації, що розпочався в нашій державі з 2014 року. Під час децентралізації були утворені так звані об'єднані територіальні громади (ОТГ) – структури, що були утворені на основі об'єднання колишніх сільських, селищних та міських рад і були наділені повноваженнями та фінансовими ресурсами на рівні міст обласного значення. Ті ради, які увійшли до ОТГ припиняли

свою діяльність шляхом ліквідації. Відповідно до цього були створені інститути старост, які мали на меті представляти інтереси мешканців старостинського округу на рівні керівництва громади. В умовах воєнного часу постає необхідність якнайкраще забезпечити ефективну управлінську систему на місцях і старости є першими комунікаторами між місцевою владою та жителями громад, що робить їхню роль дуже важливою. Саме тому дана тема дослідження є актуальною та необхідною.

¹ ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4964-3472>

² ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4104-9671>

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку інституту старост в Україні досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені як: О. Батанов, Л. Ваколюк, І. Дробуш, О. Колесников, О. Калашніков, А. Ткачук та багато інших.

Мета статті. Головною метою даної статті є дослідження законодавчого забезпечення інституту старости в Україні, аналіз практики застосування законодавства щодо інституту старост, а також визначення перспектив його розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ще у 2014 році розпочалась реформа децентралізації. Насамперед під децентралізацією розуміють наближення послуг до людей. Вона є актуальною як для суб'єктів законодавчих ініціатив, так і для місцевої влади. Інститут старост є одним із механізмів розвитку децентралізації.

Інститут старост в Україні створено в системі місцевого самоврядування України у 2015 р., коли було прийнято Закон України (ЗУ) № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. [1].

На сьогоднішній день у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в ст. 14-1 закріплено, що староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування [2]. Староста представляє інтереси громади на певній території, виконує обов'язки як працівник ОМС, отримує відповідну заробітну плату.

Що важливо – староста не виконує повноваження голови громади, і є виключно комунікатором між громадою, депутатами, головою громади. Він має забезпечити вплив мешканців сіл та селищ на місцеву владу і сприяти покращенню послуг у громаді. Для вирішення локальних проблем та покращення послуг старості потрібна не тільки довіра громади, але і правові можливості [3].

Загальний алгоритм становлення інституту старост на рівні окремих громад наступний:

Згідно з пунктом 6 статті 2 Закону України «Про місцеві вибори» вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, се-

лицької, міської територіальної громади. Це означає, що кожен виборець має лише один голос, який подає за найбільш бажаного для себе кандидата; а переможцем виборів стає той кандидат, який набирає більше голосів, ніж його конкурент [4, с. 3–4].

Старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу, тобто досяг 18 років. Причому, в законодавстві не встановлено обмежень щодо максимального віку кандидатів на посаду старости [5, с. 54]. Натомість в Законі України «Про місцеві вибори» визначає, що старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку.

Сам строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п'ять років [1].

В законодавстві визначено такі повноваження старост:

Причому при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. 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 [1].

Як зазначалося вище, ключова функція інституту старост – це представництво і захист інтересів жителів периферійних населених пунктів в органах місцевого самоврядування (насамперед виконавчих) об'єднаної громади. Ефективність виконання цієї функції старостами в окремо взятих ОТГ значною мірою залежить від того, скільки старост і від яких населених пунктів обираються [4, с. 18].

Для удосконалення правового регулювання, 29 липня 2021 року президент України підписав Закон щодо розвитку інституту старост (законопроект № 4535), який визначає повноваження старости та процедуру їх обрання [3]. Ці зміни передбачають:

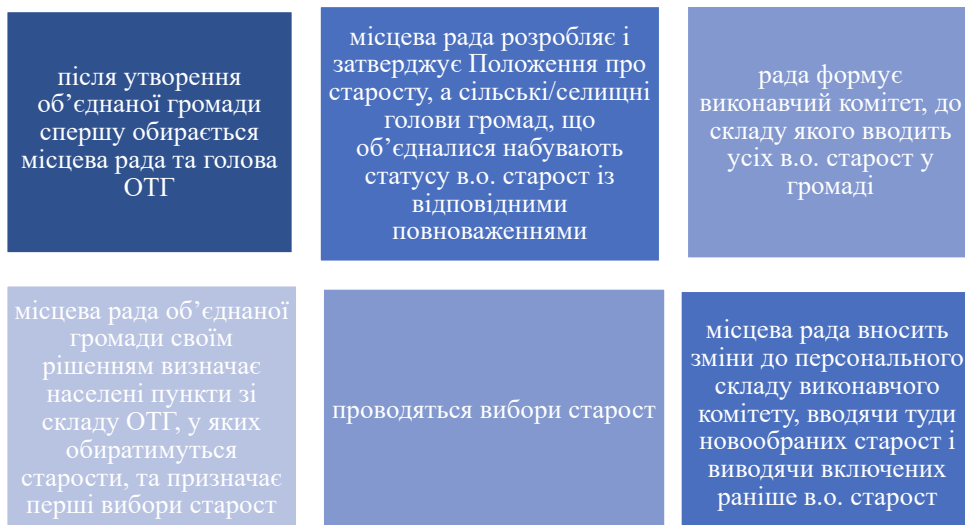


Рис. 1. Порядок обрання старост

Джерело: розроблено авторами за даними [4, с. 3]

- 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 сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування;
- 4 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;
- 5 бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостівського 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 старостівського округу;
- 7 бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостівського округу;
- 8 вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостівського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб;
- 9 здійснює інші повноваження, визначені законодавством

Рис. 2. Обов'язки старост

Джерело: розроблено авторами за даними [6]

1. Утворення старостинських округів чітко віднесено до компетенції відповідних місцевих рад.

2. Виключено імперативну норму, що старо-ста є членом виконкому. Тепер прийняття такого рішення віддано на розсуд голові громади. Це є важливим, адже у великих громадах, які укрупнилися за рахунок суміжних територій, збільшення виконкому може призвести до не-ефективного управління.

3. Визначено статус, повноваження та проце-дуру обрання старости. Тепер голова громади має провести консультації із мешканцями громади до того, як подати кандидатуру на розгляд ради. Це дозволить, з одного боку, навчитися головам гро-мади приймати політичні рішення і залучати гро-маду до цього, а з іншого – це мінімізує політичний дисбаланс у громаді, адже мешканцям дається право долучатися до переговорів щодо кандидатур на посаду старости і пропонувати свої рішення [4].

Внесені зміни до законодавства закріпили відмову від прямих виборів старост. Це дозволяє,

з одного боку, уникати політичних конфліктів у громаді, а з іншого – дозволяє голові краще ви-будувувати власну систему управління. Надання ж голові права висувати кандидатуру старости позитивно впливає на взаємовідносини і співп-рацю голови зі старостою.

Покращилися і можливості впливу мешканців громади на прийняття рішень місцевою владою. Но-вовведення у Законі дають можливість мешканцям громади впливати на прийняття рішення та вибір кандидатур старост, які, у свою чергу, представля-ють інтереси громади перед місцевою владою.

Безсумнівно, без ефективних дій управлінців громади, громада не в змозі стати справді спромож-ною. З цією метою зміни до Закону надали більше можливостей головам громади для вибудовування ефективної управлінської лінії, яка б забезпечила діалог між мешканцями, депутатами, старостою. Для старост громад важливо взяти на озброєння всі інструменти, які передбачені для них та які є актуальними для громад. Зокрема, це:

1. Налагодження конструктивної співпраці з мешканцями та постійна комунікація з ними.

2. Залучення мешканців до розробки стратегії громади.

3. Донесення до органів місцевої влади пріоритетних проблем громади та напрацювання якісних механізмів їхнього вирішення.

4. Внесення пропозицій до виконавчих комітетів щодо сучасних інструментів для розвитку території.

5. Мотивування органів місцевого самоврядування до співпраці з іншими громадами та обмін досвідом [4].

У січні 2022 року Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування спільно з «ГО ДЕСПРО» за підтримки Швейцарської Конфедерації провели дослідження «Аналіз практики застосування законодавства щодо інституту старост» [8].

В межах дослідження була проаналізована ситуація зі створення старостинських округів і призначенням старост у 1428 громадах з усіх областей України. У 24 областях станом на 15 січня 2022 року загалом було створено 7 494 старостинських округів, що на 3 013 більше, ніж на початку 2021 року та на 4 287 ніж на початку 2020 року [9; 10].

Як видно з рисунка представленого нижче, найбільша кількість старостатів є у Вінницькій (507), Львівській (485) та Житомирській (465) областях. Найменша кількість старостинських округів зафіксована у Чернівецькій (188), Донецькій (157) та Луганській (118) областях.

При цьому, у 136 територіальних громад (9,5%) не було створено старостинських округів. Наприклад, у Луганській області станом на початок 2022 року не було створено старостатів

у 34,6% територіальних громад. У Рівненській області цей показник сягнув 23,4%, а у Одеській – 22%.

У 6,5% створених старостинських округах кількість жителів становить менше 500 осіб. Найбільше таких округів у Чернігівській (33,8%), Сумській (13,4%) та Луганській (11%) областях. Найменша кількість жителів – 89 осіб – у Спасівському старостинському окрузі (с. Спасове Новгородківської селищної ТГ Кропивницького р-ну Кіровоградської обл.)

Як показує практика, громади не завжди дотримуються логіки, закладеної у законодавстві щодо утворення старостинських округів, вимог до таких округів та затвердження старост. Так, у 299 територіальних громадах (20,9%) утворення старостинських округів відбулось після затвердження відповідною радою кандидатур на посади старост.

Загалом в Україні затверджено 7 147 старост (рис. 4), що на 2 895 більше, ніж у 2021 році та на 3 940 ніж у 2020 році [9; 10].

Найбільшу кількість старост затверджено у Львівській (504), Вінницькій (461) та Житомирській (458) областях. Найменше – у Запорізькій (185), Луганській (135) та у Донецькій (127) областях.

Варто підмітити, що у 46 (3,2%) територіальних громадах затверджено відповідною радою кандидатури на посади старост взагалі без утворення старостинських округів. Так, найбільше таких випадків зафіксовано у Рівненській (12,5%), Луганській (11,5%) та Кіровоградській (7,7%) областях.

У 62 (4,5%) територіальних громад працює 251 (3,6%) староста, що призначені ще до місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

Виявлені проблеми потребують вирішення, наприклад, на нашу думку, доцільним буде

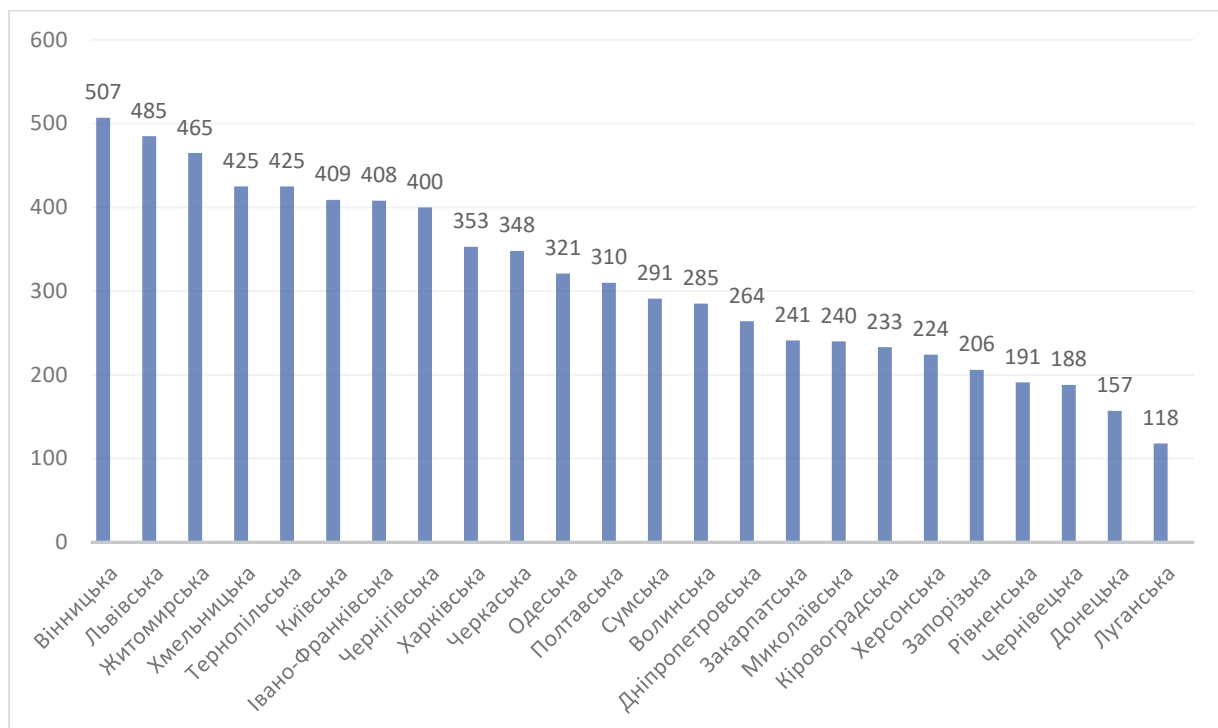


Рис. 3. Кількість старостинських округів станом на 15.01.2022, шт.

Джерело: розроблено авторами за даними [9]

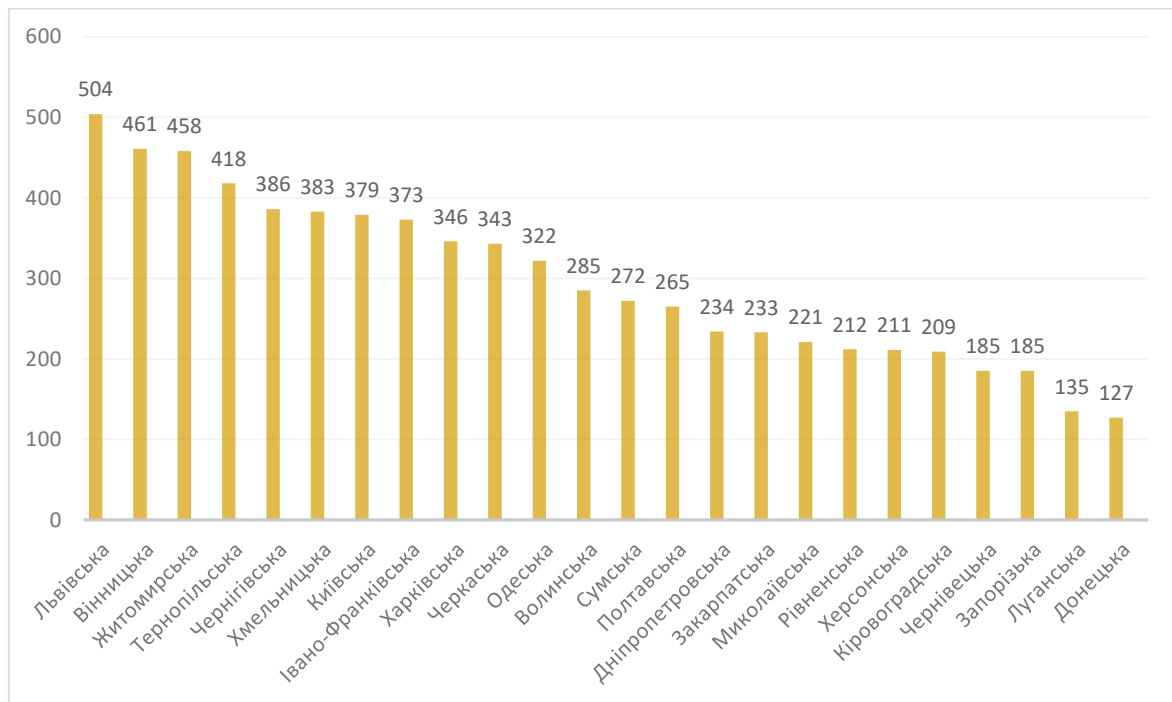


Рис. 4. Всього затверджених старост станом на 15.01.2022, шт.

Джерело: розроблено авторами за даними [9]

впровадження інформаційного ресурсу – реєстру старостинських округів та старост. Також, для коректної роботи органам місцевого самоврядування пропонується надати інформаційно-методичну допомогу у застосуванні законодавства щодо інституту старост.

Так само буде доцільним для тих громад, які ще не мають своїх офіційних веб-сайтів розробити їх самостійно, або ж використовувати платформу www.gromada.org.ua для публікації та оновлення актуальної інформації.

Не менш важливим є вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост. Наприклад, розширення у Законі поняття «староста», а також запровадження механізму відкликання старости за народною ініціативою, адже воно надає виборцям суттєвий важіль контролю за діяльністю старост.

Завдяки цьому усувається нинішня законодавча прогалина, через яку старости поки залишаються єдиною виборною посадою в системі місцевого самоврядування, що не підпадає під процедуру відкликання [6, с. 29].

Проте, на презентації дослідження «Аналіз практики застосування законодавства щодо інституту старост» В'ячеслав Негода (заступник міністра розвитку громад та територій Украї-

ни) зазначив, що змін до законодавства щодо функціонування старост найближчим часом не очікується. Але спільно з профільним Комітетом Верховної Ради проводяться роботи над національним планом відновлення України, який передбачає й удосконалення законодавства про місцеве самоврядування [8].

Висновки з проведеного дослідження.

У сучасному суспільстві посада старости є дуже важливою, адже існує необхідність, щоб інтереси жителів села (селища) були представлені окремою особою, яка здатна попіклуватися про добробут, забезпечити потреби, а також вирішити проблеми жителів територіальної громади.

Проаналізувавши створення старостинських округів, а також затвердження старост в Україні, можна зробити висновок, що не завжди усе відбувалось відповідно до логіки та законодавства. Наприклад, у деяких територіальних громадах відбулося утворення старостинських округів після затвердження відповідною радою кандидатур на посади старост, або кількість жителів в округах була меншою за 500 осіб. Проте, незважаючи на ці помилки інститут старост відіграв велику роль у організації життя громад у такий тяжкий для всіх нас час. Адже саме старости приймають перші виклики і працюють з запитами людей.

Список літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 20.11.2022).
2. Панова І. Ю. Повноваження старости як посадової особи місцевого самоврядування. *Сучасний стан та перспективи розвитку економіки, обліку, менеджменту, фінансів та права* : зб. матеріалів доп. Міжнар. наук.-практ. конф. Полтава : ЦФЕНД, 2019. С. 62.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.11.2022).
4. Запровадження інституту старост як одного із механізмів кооперації у громаді. *Лабораторія законодавчих ініціатив* : веб-сайт. URL: <https://parlament.org.ua/2021/12/20/zaprovadzhennya-institutu-starosti-yak-odnogo-iz-mehanizmv-kooperatsiyi-u-gromadi/> (дата звернення: 20.11.2022).

5. Ситник Н. С., Стасишин А. В., Західна О. Р. та ін. Фінанси об'єднаних територіальних громад : навчальний посібник / за заг. ред. Н. С. Ситник. Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 536 с.
6. Дробуш І. В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 2(18).
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T171848?an=1> (дата звернення: 20.11.2022).
8. Як громади застосовують законодавство щодо інституту старост – дослідження. *Децентралізація* : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15379> (дата звернення: 20.11.2022).
9. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, «ГО ДЕСПРО», Швейцарська Конфедерація. Аналіз практики застосування законодавства щодо інституту старост. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1115/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%98.pdf> (дата звернення: 20.11.2022).
10. Для розвитку інституту старост потрібні чіткі, законодавчо закріплені орієнтири, – Вячеслав Негода. *Децентралізація* : веб-сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13264> (дата звернення: 20.11.2022).

References:

1. Pro dobrovillne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine] 2015. № 13. St. 91. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (accessed 20 November 2022).
2. Panova I. Yu. (2019) Povnovazhennia starosty yak posadovoi osoby mistsevoho samovriaduvannia [Powers of the headman as an official of local self-government]. *Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku ekonomiky, obliku, menedzhmentu, finansiv ta prava*: zb. materialiv dop. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. Poltava: TsFEND, p. 62. (in Ukrainian)
3. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 1997. № 24. St. 170. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (accessed 20 November 2022).
4. Zaprovdzhennia instytutu starost yak odnogo iz mekhanizmiv kooperatsii u hromadi. Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv [Introduction of the institute of elders as one of the mechanisms of cooperation in the community. Laboratory of legislative initiatives]. Available at: <https://parlament.org.ua/2021/12/20/zaprovdzhennia-institutu-starosti-yak-odnogo-iz-mekhanizmiv-kooperatsiyi-u-gromadi/> (accessed 20 November 2022).
5. Sytnyk N. S., Stasyshyn A. V., Zakhidna O. R. ta in. (2019) Finansy obiednanykh terytorialnykh hromad: navchalnyi posibnyk [Finances of united territorial communities: a study guide]. Lviv: LNU imeni Ivana Franka. (in Ukrainian)
6. Drobush I. V. (2018) Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy [Local self-government in the conditions of decentralization of power in Ukraine: current state and prospects]. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriya «Pravo»*, no. 2(18).
7. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakoniv Ukrainy shchodo statusu starosty sela, selyshcha: Zakon Ukrainy vid 19 hrudnya 2019 r. [On making changes to some laws of Ukraine regarding the status of the head of a village or settlement. The Law of Ukraine dated December 19 2019]. № 396-IX. Available at: <https://ips.ligazakon.net/document/T171848?an=1> (accessed 20 November 2022).
8. Iak hromady zastosovuiut zakonodavstvo shchodo instytutu starost – doslidzhennia. Detsentralizatsiia [How communities apply legislation regarding the institution of elders – a study. Decentralization]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/15379> (accessed 20 November 2022).
9. Komitet Verkhovnoi Rady Ukrainy z pytan orhanizatsii derzhavnoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoho rozvytku ta mistobuduvannia, «HO DESPRO», Shveitsarska Konfederatsiia. Analiz praktyky zastosuvannia zakonodavstva shchodo instytutu starost [Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the organization of state power, local self-government, regional development and urban planning, "GO DESPRO", Swiss Confederation. Analysis of the practice of application of legislation regarding the institute of elders]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/1115/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%A0%D0%9E%D0%A1%D0%A2%D0%98.pdf> (accessed 20 November 2022).
10. Dlia rozvytku instytutu starost potrebni chitki, zakonodavcho zakripleni oriientyry, – Viacheslav Nehoda. Detsentralizatsiia [The development of the institute of elders requires clear, legally established guidelines, – Vyacheslav Negoda. Decentralization]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/13264> (accessed 20 November 2022).