

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

### NORMATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE FUNCTIONING OF THE HEADMEN INSTITUTE UNDER MARTIAL LAW

*У статті розкрито сутність поняття старости, висвітлено етапи становлення інституту старост в умовах децентралізації в Україні на основі аналізу відповідного нормативно-правового забезпечення. Окреслено механізм проведення виборів старости, а також розглянуто критерії, яким повинен відповідати староста та його повноваження. Наголошено на такому інструменті демократичного врядування, як звітування старости перед жителями громади. Розкрито функції інституту старост. Зауважується, що, крім законодавчих норм та відповідних підзаконних актів, правовий статус старости регламентується також Положенням про старосту, яке затверджується рішенням відповідної місцевої ради. Акцентується увага на тому, що Положення про старосту має бути інформативним документом для жителів старостинського округу та слугувати «дорожньою картою» для старости та кандидатів на цю посаду щодо розуміння його повноважень, обов'язків та відповідальності.*

*Надано пропозиції щодо організації ефективної роботи та перспектив розвитку інституту старост в умовах децентралізації. Йдеться про налагодження конструктивної співпраці з мешканцями громади та постійну двосторонню комунікацію; залучення мешканців до розробки стратегії розвитку громади; включення до порядку денного органів місцевої влади пріоритетних проблем жителів громади для напрацювання якісних механізмів їх розв'язання; внесення пропозицій до виконавчих комітетів щодо застосування таких сучасних інструментів розвитку території як системи управління якістю, енергоефективне будівництво, просторове планування; розвиток діяльності центрів надання адміністративних послуг з метою забезпечення надання адміністративних послуг жителям громади та суб'єктам господарювання; мотивування органів місцевого самоврядування до співпраці з іншими громадами та обмін досвідом.*

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна громада, інститут старост, староста.

*The article reveals the essence of the concept of eldership, highlights the stages of the establishment of the institution of headman in the conditions of decentralization in Ukraine based on the analysis of the relevant regulatory and legal support. The mechanism of holding elections of the headman is outlined, as well as the criteria that the headman must meet and his powers are considered. Emphasis is placed on such a tool of democratic governance as reporting of the headman to the residents of the community. The functions of the institute of headman's have been revealed. It is noted that, in addition to legislative norms and relevant by-laws, the legal status of the headman is also regulated by the Regulation on the headman, which is approved by the decision of the relevant local council. Attention is drawn to the fact that the Regulation on the headman should be an informative document for the residents of the headman's district and serve as a «road map» for the headman and candidates for this position to understand his powers, duties and responsibilities.*

*Proposals regarding the organization of effective work and development prospects of the institute of headman's in conditions of decentralization have been provided. It is about establishing constructive cooperation with community residents and constant two-way communication; involvement of residents in the development of the community development strategy; inclusion of priority problems of community residents in the agenda of local authorities to develop high-quality mechanisms for their resolution; submission of proposals to the executive committees regarding the application of such modern tools of territory development as quality management systems, energy-efficient construction, spatial planning; development of the activity of centers for the provision of administrative services in order to ensure the provision of administrative services to community residents and business entities; motivating local self-government bodies to cooperate with other communities and exchange experience.*

**Key words:** decentralization, local self-government, territorial community, headmen institute, headman.

УДК 352:351.74  
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.39.37>

**Компанець О.М.**,  
заступник директора,  
Вища школа публічного управління  
ORCID ID: 0009-0006-1497-2179

**Постановка проблеми.** Реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади є однією з ключових реформ у державі та необхідною складовою європейського вектору розвитку України. Одним із пріоритетних напрямів реалізації реформи децентралізації є формування спроможних громад. Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та

управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [1]. З метою створення умов для належного представлення інтересів жителів громади у вирішенні питань місцевого значення було створено інститут старости шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Староста є передусім лідером громади, якому жителі виразили довіру і підтримку. Його діяльність зосереджена на забезпеченні інтересів та потреб мешканців територіальної

громади, здійсненні комунікації на місцях між владою та жителями, наданні населенню життєво необхідних послуг.

В умовах збройної агресії росії проти українського народу увиразнюється необхідність забезпечити безперервну діяльність органів місцевого самоврядування загалом і, зокрема, інституту старости. Саме тому тематика дослідження є актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку інституту старост в Україні досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені як О. Батанов, М. Біда, Л. Ваколюк, І. Дробуш, О. Західна, О. Калашніков, О. Колесников, В. Негода, В. Петрушевська, А. Ткачук та інші фахівці як сфери публічного управління, так і політології та юриспруденції. Предметом їх наукового інтересу були, зокрема, проблеми формування старостинських округів та порядку призначення старост, діяльності старост у контексті розвитку громадянського суспільства, імплементації в Україні відповідного зарубіжного досвіду тощо.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Відзначаючи наявність певних напрацювань з окресленої проблематики, все ж слід зауважити, що залишається необхідність продовження наукових досліджень з огляду на ті виклики, які постали перед країною у зв'язку з війною, що несе загрозу державній незалежності України, її територіальній цілісності.

**Метою статті** є дослідження нормативно-правового регулювання функціонування інституту старост, зокрема, в умовах воєнного стану, та напрацювання пропозицій щодо застосування інструментів, які дозволять удосконалити організацію ефективної роботи старост.

**Виклад основного матеріалу.** Ще у 2014 році розпочалась реформа децентралізації, що базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування. Фундамент реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади було закладено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [8].

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян

в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Відповідно до вищезазначеної концепції основною територіальною одиницею в Україні стає громада, що має голову та виконком, який виконує всі функції з управління громадою. Населені пункти, що ввійшли до об'єднаної громади, обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і виконують ті ж функції, які були в сільській раді.

Інститут старост є, фактично, одним із механізмів впровадження реформи децентралізації. Інститут старост в Україні створено в системі місцевого самоврядування України у 2015 р., коли було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VII (далі – Закон 157) [5]. Цим актом врегульовано відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Статтю 14 Закону 157 [5] закріплено статус, повноваження, порядок обрання старости. Зокрема, повноваженнями старости є такі:

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.

Сільською, селищною, міською радою відповідної територіальної громади затверджується Положення про старосту, у якому визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости.

Систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня

1997 року № 280/97-ВР (далі – Закон 280) [6]. Порядок затвердження старости на посаду та його повноваження передбачені статтею 54-1 цього Закону.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 54-1 Закону 280, 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.

Кандидатура старости вноситься на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) сільським, селищним, міським головою та вважається погодженою з жителями відповідного старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) отримала таку підтримку у старостинському окрузі:

- з кількістю жителів до 1500 – більше 20% голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах;

- з кількістю жителів від 1500 до 10 тисяч – більше 17% голосів;

- з кількістю жителів від 10 тисяч до 20 тисяч – більше 14% голосів;

- з кількістю жителів від 20 тисяч до 30 тисяч – більше 10% голосів;

- з кількістю жителів більше 30 тисяч – більше 7% голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах.

За результатами проведеного громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) кандидатури старости складається протокол.

Відповідно до ч. 2 ст. 54-1 Закону 280 [6], староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету – у виконавчому комітеті ради.

Повноваження старости визначені частиною 5 статті 54-1 Закону 280 [6] та на відміну від Закону 157 [5] передбачають ширший їх перелік. Зокрема:

1) 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;

2) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу;

3) 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);

4) 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;

5) бере участь у підготовці проєктів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

6) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

7) 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;

8) 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;

9) 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.

Відповідно до ч. 6 ст. 54-1 Закону 157, при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові.

Законом 157 вводиться такий інструмент демократичного врядування, як звітування старости перед жителями громади. Староста не рідше 1 разу на рік, протягом першого кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як 2/3 депутатів – у визначений сільською, селищною, міською радою термін, звітує про свою роботу перед такою радою, жителями старостинського округу.

Заслуховування звіту старости перед жителями відбувається на відкритій зустрічі, у спосіб, що дає можливість жителям старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Інформація про відповідну зустріч, а також письмовий звіт старости оприлюднюються на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради та розміщуються у приміщенні ради не пізніше ніж за 7 календарних днів до дня проведення відповідної зустрічі.

Окрім законодавчих норм та відповідних підзаконних актів правовий статус старости додатково регламентується Положенням про старосту, яке затверджується рішенням відповідної місцевої ради та передбачено частиною 3 статті 541 Закону 280 [6]. Даний нормативно-правовий акт містить:

- перелік базових повноважень;
- розкриває правовий статус;
- визначає перелік додаткових повноважень;
- регламентує організаційні моменти діяльності;
- визначає порядок та форму звітування;
- регламентує інші питання.

Важливо, щоб Положення про старосту було інформативним документом для жителів старостинського округу та слугувало «дорожньою картою» для старости та кандидатів на посаду старост щодо розуміння його повноважень, обов'язків та відповідальності.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII (далі – Закон 1848) [3] вибори старости проводяться на основі загального, рівного, прямого виборчого права жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, шляхом таємного голосування.

Строк повноважень старости становить п'ять років, а повноваження починаються з моменту складення ним присяги відповідно Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III (далі – Закон 2493) [7] на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації.

Законодавством визначено обмеження старости щодо суміщення та сумісництва. Зокрема, він не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службу 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.

Отже, посада старости передбачає складну процедуру погодження кандидатури та затвердження на посаду, чітко визначену систему його підконтрольності та підзвітності та перелік його основних повноважень визначений безпосередньо законодавством.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон 2493 [7]. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування; його посаду віднесено до п'ятої категорії посад. Відповідно до ч. 1 ст. 10 Закону 2493 [7], прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посаду старости здійснюється шляхом затвердження відповідною радою.

Важливим є і факт законодавчого закріплення процедури дострокового припинення повноважень старост; при цьому зазначаються підстави та суб'єкти, які можуть ініціювати та прийняти рішення про дострокове припинення. Відповідно до статті 791 Закону 280 [6] підставами для дострокового припинення повноважень старости є:

- 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 смерть;
- 8) відкликання з посади за народною ініціативою.

Крім іншого, відповідно до частини 2 статті 791 Закону 280 [6], повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням місцевої ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і

свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.

Рішення про дострокове припинення повноважень старости рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу ради.

На старосту, які і на інших посадових осіб місцевого самоврядування, згідно ч. 3 ст. 7 Закону 2493 [7], поширюється дія законодавства України про працю. Староста, як і інші працівники органів місцевого самоврядування, має право на соціальні гарантії, передбачені законодавством про працю (відпустки, допомога за державним соціальним страхуванням тощо).

Разом з тим, чинний Закон 2493 не передбачає механізму заміщення виборної посадової особи місцевого самоврядування іншою особою чи механізму тимчасового покладення повноважень старости на інших працівників органу місцевого самоврядування. Зауважимо при цьому, що тривала відсутність старости на робочому місці може негативно вплинути на рівень надання передбачених законодавством послуг жителям громади чи виконання повноважень взагалі через відсутність старости.

Слід наголосити, що окремі функції старости не можна відносити до представницьких повноважень старости, які визначені у частині 5 статті 54-1 Закону 280 [6], адже ними наділений саме староста, кандидатуру якого погоджено жителями відповідного старостинського округу та затверджено рішенням відповідної ради. Покласти на інших посадових осіб місцевого самоврядування можна підготовку та видання довідок жителям старостинського округу, за потреби встановивши такій особі графік виконання такого додаткового навантаження та вирішивши питання доплати за таку роботу у розпорядженні сільського, селищного, міського голови.

Покладення окремих функцій старости на інших осіб можливе лише у разі його відсутності протягом незначного періоду часу (лікарняний, відпустки, відрядження тощо) як тимчасовий захід.

Прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану» від 17.07.2024 № 3870-IX [4].

Законодавчі зміни передбачають:

– у громадах з низькою щільністю населення зможуть утворюватись старостинські округи із населенням від 200 осіб (густота населення без урахування центральної садиби);

– можливість призначення в.о. старости у разі мобілізації, декретної відпустки при народженні дитини або відсутності в країні чинного старости;

– забезпечення безперервності діяльності старости до обрання на його посаду у визначеному законом порядку нового старости новообраною місцевою радою;

– громадські обговорення щодо кандидатури старости скасовуються до завершення воєнного стану;

– впровадження принципу повсюдності старостинських округів у межах територіальних громад (крім адмінцентру громади) тощо [2].

Крім того, закріплюється право старости на гарантований виступ на засіданнях органів самоорганізації населення, що діють у межах відповідного старостинського округу.

**Висновки.** З метою подальшого розвитку та належного функціонування інституту старост в Україні, особливо в умовах військового агресії, важливо застосовувати інструменти, які удосконалять діяльність старост і забезпечать надання ефективних послуг. Зокрема, це:

– налагодження конструктивної співпраці з мешканцями громади та постійна двостороння комунікація;

– залучення мешканців до розробки стратегії розвитку громади;

– включення до порядку денного органів місцевої влади пріоритетних проблем жителів громади для напрацювання якісних механізмів їх розв'язання;

– внесення пропозицій до виконавчих комітетів щодо застосування сучасних інструментів розвитку території (системи управління якістю, енергоефективного будівництва, просторового планування тощо);

– розвиток діяльності центрів надання адміністративних послуг з метою забезпечення надання адміністративних послуг жителям громади та суб'єктам господарювання;

– мотивування органів місцевого самоврядування до співпраці з іншими громадами та обмін досвідом (міжмуніципальне співробітництво).

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія Ради Європи від 15.10.1985 р. : станом на 16 листоп. 2009 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
2. Прийнято Закон про удосконалення інституту старост. URL: <https://hromady.org/prijnyato-zakon-pro-udokonalennya-institutu-starost/>
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII : станом на

1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text>

4. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану : Закон України від 17.07.2024 р. № 3870-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3870-20#Text>

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII : станом на 14 трав. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 10 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III : станом на 1 серп. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>