

Российской Федерации / В.Э. Камучева // Научный альманах. – 2016. – № 4-4(18). – С. 62-65.

12. Noulas G. The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy / G. Noulas [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreignpolicy/>

УДК 342.72.12

## **ІНСТИТУТ СТАРОСТИ У СИСТЕМІ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

**Воронов М. М.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри конституційного  
і муніципального права  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

**Анотація:** у статті аналізується інститут старости у системі муніципального права України. Розглядаються різноманітні аспекти взаємодії старости з жителями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, утворення старостинських округів. Пропонуються рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства України в аспекті вдосконалення муніципально-правового статусу старости.

**Ключові слова:** староста, система муніципального права України, муніципальна реформа, добровільне об'єднання територіальних громад.

**Анотация:** в статье анализируется институт старосты в системе муниципального права Украины. Рассматриваются различные аспекты взаимодействия старосты с жителями, органами и должностными лицами местного самоуправления, образования старостинских округов. Предлагаются рекомендации по внесению изменений в действующее законодательство Украины в аспекте совершенствования муниципально-правового статуса старосты.

**Ключевые слова:** староста, система муниципального права Украины, муниципальная реформа, добровольное объединение территориальных общин.

**Annotation:** the article analyzes the institute of the headman in the system of municipal law of Ukraine. Various aspects of interaction of the headman with residents, bodies and officials of local self-government, the formation of the headman's districts are considered. Recommendations are proposed for introducing amendments to the current legislation of Ukraine in the aspect of improving the municipal legal status of the headman.

**Key words:** headman, system of municipal law of Ukraine, municipal reform, voluntary association of territorial communities.

**Постановка проблеми.** Тотальна централізація влади в нашій країні не дозволила реалізувати величезний потенціал і можливості муніципальної влади, суттєво обмежила здатність територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування самостійно і ефективно вирішувати питання місцевого значення. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р зазначається, що «система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [1]. Слід зазначити, що переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та слабку матеріально-фінансову базу є неспроможними виконувати в повному обсязі повноваження органів місцевого самоврядування. Тому проблеми децентралізації влади є актуальними в контексті здійснення муніципальної реформи в Україні.

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

Серед результатів, які очікуються в результаті добровільного об'єднання територіальних громад, є, по-перше, утворення спроможної об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), яка здатна самостійно вирішувати власні та

делеговані повноваження, по-друге, формування міцної матеріальної та фінансової основи ОТГ, по-третє, оптимізація системи органів і посадових осіб місцевого самоврядування шляхом їх суттєвого скорочення.

Муніципально-правовий інститут старости є відносно новим у системі муніципального права України. Він був запроваджений у березні 2015 року, коли набрав чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]. Староста став повноцінним елементом системи місцевого самоврядування. Виникнення муніципально-правового інституту старости зумовлене необхідністю представництва інтересів жителів сел., селищ, які утворили ОТГ та заповнення можливого вакууму влади на рівні села, селища після добровільного об'єднання територіальних громад.

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

Тому **метою** статті є аналіз особливостей муніципально-правового інституту старости у системі муніципального права України, пошук оптимальної моделі цього інституту в аспекті його взаємодії з жителями села, селища, органами та посадовими особами місцевого самоврядування ОТГ, громадськими об'єднаннями, політичними партіями, іншими інститутами громадянського суспільства, органами державної влади, а також виробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства, що регламентує муніципально-правовий статус старости.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** 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.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) закріплено, що староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування (частина перша статті 14-1) [3]. Староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю (частина шоста статті 14-1 Закону). Староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі (частина друга статті 14-1 Закону).

Зазначається, що старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (стаття 1 Закону).

Утворення старостинських округів відноситься до повноважень сільської, селищної, міської ради ОТГ. Це питання вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради ОТГ, яка утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Представництво інтересів жителів і захист інтересів жителів відповідного села, селища є головним завданням старости. Тому запровадження і наявність посади старости в селі, селищі після утворення ОТГ є ключовим чинником реалізації ним функції представництва і захисту інтересів жителів. На жаль, у чинному законодавстві України не встановлюються критерії відповідно до яких рада ОТГ має ухвалити рішення про кількість і конфігурацію старостинських округів.

На сьогодні за результатами рішень рад ОТГ про утворення старостинських округів та перших виборів старост можна виділити декілька моделей вирішення питання представництва інтересів жителів старостами.

Перша модель – запровадження посад старост тільки на рівні громад, які мали органи місцевого самоврядування, за принципом «одна сільська/селищна рада – один староста». Тобто, за цією моделлю, старости мають обиратися та здійснювати свої повноваження у межах колишніх територіальних громад, як вони існували до об'єднання.

Для об'єднаних громад, до складу яких увійшли відносно великі села і селища, що раніше мали підпорядкований статус, часто більш прийнятною є друга модель конфігурації старост. Згідно з нею, ці посади запроваджуються не лише на рівні колишніх громад, але й додатково на рівні окремих підпорядкованих їм населених пунктів. При чому це може рівною мірою стосуватися населених пунктів, підпорядкованих як периферійним громадам, так й адміністративному центру ОТГ. По суті, за такою моделлю, всі або деякі колишні громади розділяються на декілька одиниць, кожна з яких обирає свого старосту.

Третя модель вирішення проблеми щодо кількості та конфігурації старост може бути названа як «один населений пункт – один староста». Вона характеризується тим, що посади старост запроваджуються на рівні кожного периферійного населеного пункту, що входить в об'єднану громаду. Саме ця модель потенційно здатна забезпечити найширше представництво інтересів периферії, проте її застосування виправдане лише в тих об'єднаних громадах, де населені пункти є відносно великими за розміром.

Четверта модель зводиться до того, що кількість старост менша, за кількість попередньо існуючих територіальних громад, які ввійшли в ОТГ [4].

Усі названі моделі стали результатами пошуку новоутвореними радами ОТГ оптимальної конфігурації старостинських округів. Серед чинників, які зумовлюють доцільність запровадження посади старости, можна виділити такі:

1. Демографічний. Ураховується кількість жителів ОТГ та жителів, які зареєстровані у відповідному селі, селищі.
2. Територіальний. Має враховуватися відстань між населеними пунктами в межах ОТГ. Це дуже важливо для надання якісних адміністративних і соціальних послуг жителям.

3. Матеріально-фінансовий. Грошове утримання старости та його апарату фінансується з коштів бюджету ОТГ, крім того, має бути створена належна матеріальна база для виконання ними своїх повноважень.

4. Функціональний. Запровадження посади старости на рівні села або селища має вирішуватися з точки зору доцільності та необхідності представництва їхніх інтересів саме старостою, а не іншими органами місцевого самоврядування (наприклад, органами самоорганізації населення).

5. Політичний. Розклад політичних сил в раді ОТГ може впливати на конфігурацію старостинських округів з урахуванням особливостей електоральних уподобань жителів.

6. Організаційний. Йдеться про доцільне, обґрунтоване і оптимальне представництво старост у складі виконавчого комітету ОТГ.

Цей чинник істотно впливає як на частку старост у складі виконавчого комітету ОТГ, так й на загальну чисельність відповідного виконавчого комітету. Так, у Балтській міській громаді (Одеська область) при 36 депутатах міськради сформовано виконком із 54 осіб; у Волоцькій громаді (Хмельницька область) – 34 депутати і 39 членів виконкому; у Китайгородській (Хмельницька область) – 22 депутати і 26 членів виконкому; в Летичівській (теж Хмельницька область) – 26 депутатів і 27 членів виконкому; у Тростянецькій громаді на Львівщині – 22 депутати і 28 членів виконкому, в Теребовлянській міській громаді Тернопільської області – 34 депутати та 43 члени виконкому [4]. Для порівняння, виконавчий комітет Львівської міської ради нараховує всього 6 членів, Вінницької та Криворізької – 15 членів, Запорізької та Івано-Франківської – 16, Одеської та Луцької – 17, Чернівецької – 18 (реально обрано лише 12), Полтавської – 19 членів. А у найбільшому місті України, що має виконавчий комітет, – Харкові цей орган складається аж із 20 членів [4]. Таким чином, надвелика «роздутість» виконавчих комітетів ОТГ стає незрозумілою для жителів ОТГ та негативним явищем у контексті становлення спроможної територіальної громади.

Дійсно, сільська, селищна, міська рада ОТГ може ухвалити рішення про утворення старостинських округів таким чином, що староста може бути обраний не в кожному окремому населеному пункті (селі, селищі), а, навпаки, він може представляти два й більше села, селища. Слід зазначити, що така ситуація суперечить важливій меті добровільного об'єднання територіальних громад, а саме – наближенню органів місцевого самоврядування до жителів та їхніх потреб. Тобто, якщо до об'єднання територіальних громад, на території села, селища здійснювали свою діяльність декілька органів місцевого самоврядування – сільський або селищний голова, сільська або селищна рада, виконавчі органи сільської або селищної ради, то після такого об'єднання взагалі можуть бути відсутні будь-які органи місцевого самоврядування.

На нашу думку, було б доречним закріплення в чинному законодавстві відповідного положення про чітке закріплення мінімальної чисельності жителів населеного пункту (наприклад, 500 жителів) для обов'язкового утворення в ньому старостинського округу.

Означення старости лише як виборної посадової особи місцевого самоврядування дещо обмежує його правові можливості як представника жителів певного села, селища. При здійсненні своїх повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою.

У Законі закріплено вичерпний перелік повноважень старости (стаття 54-1 Закону). Можна погодитися з позицією І.В. Дробуш, яка зазначає, що «враховуючі природу місцевого самоврядування, питань місцевого значення, зазначений перелік питань не може бути вичерпним. Статутами громади та рішеннями ради на старосту можуть покладатися додаткові повноваження в межах компетенції ради громади та її виконавчих органів» [5, с. 51].

Деякі повноваження старости характерні для депутата місцевої ради (наприклад, він представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій 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; бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу). Інші повноваження старости притаманні виконавчим органам місцевого самоврядування (так, він 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). Є такі повноваження, що характерні для органів самоорганізації населення (зокрема він бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати тощо). Крім того, деякі повноваження старости має будь-який громадянин України відповідно до чинного законодавства України (наприклад, він 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; 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).

Уявляється, що більшість зазначених повноважень мають консультативний або дорадчий характер. Це дозволяє стверджувати, що на сьогодні у старости недостатньо правового інструментарію для дієвого відстоювання прав, свобод і законних інтересів жителів у раді ОТГ та її виконавчих органах.

Незважаючи на те, що староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою (тобто він має право ухвального голосу на його засіданнях), він не належить до «вертикалі» сільського, селищного, міського голови ОТГ та виконавчих органів, які останній очолює. Староста не підпорядкований сільському, селищному, міському голові ОТГ, не входить до структури виконавчих органів ради, але має деякі повноваження,

що притаманні саме для виконавчих органів місцевого самоврядування. Це закладає можливість потенційного конфлікту між старостою як виборного представника жителів села, селища та сільським, селищним, міським головою ОТГ, який є головною посадовою особою цієї громади.

**Висновки.** Муніципально-правовий інститут старости є новим у системі муніципального права України. Його запровадження зумовлено необхідністю представництва та захисту інтересів жителів населеного пункту та створення умов недопустимості вакууму влади на певному рівні місцевого самоврядування. В той же час муніципально-правовий статус старости має суперечливий характер. Уважаю, що було б доречним закріплення старости в статусі уповноваженого або представника саме голови ОТГ в структурі виконавчих органів відповідної сільської, селищної, міської ради ОТГ. При цьому право призначення старости має належати раді ОТГ, а право вносити кандидатури на посаду старости – віднести до повноважень голови ОТГ.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (із змін.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
4. Колесников О., Калашніков О., Дзюпин М. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце у системі управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/09/Institut-starost-obrannya-ta-mistse-u-sistemi-upravlinnya-1.pdf>
5. Дробуш І.В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальних функцій / Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.; Юриспруденція. – 2014. – № 10-2. – Т. 1. – С. 49-51.

УДК 342.1(477)

### СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА ЯК БАЗОВА ЦІННІСТЬ ТА ПРИНЦИП КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ

**Кушніренко О. Г.,**

доцент кафедри конституційного права України  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
м. Харків

**Анотація:** досліджуються тенденції та чинники розвитку в Україні правової соціальної державності як ідеї, конституційного принципу, базової цінності та як реальної практики діяльності державних органів щодо вирішення соціальних проблем суспільства та соціальних груп. Висловлені певні пропозиції щодо побудови в Україні найбільш оптимальної моделі соціальної держави.

**Ключові слова:** соціальна держава, моделі соціальної держави, соціальні групи, соціальні функції, соціальні гарантії, принципи конституційного ладу.

**Анотация:** исследуются тенденции развития в Украине правовой социальной государственности как идеи, конституционного принципа, базовой ценности и как реальной практики деятельности государственных органов относительно решения социальных проблем общества и социальных групп. Высказаны некоторые предложения относительно построения в Украине наиболее оптимальной модели социального государства.

**Ключевые слова:** социальное государство, модели социального государства, социальные группы, социальные функции, социальные гарантии, принципы конституционного строя.

**Annotation:** trends in the development of legal social statehood in Ukraine as an idea, a constitutional principle, a basic value and as a real practice of the activity of state bodies regarding the solution of social problems of society and social groups are investigated. Some suggestions are made regarding the construction of the most optimal model of the social state in Ukraine.

**Key words:** social state, social state models, social groups, social functions, social guarantees, principles of the constitutional system.

Концепція соціальної держави створювалась поступово і наша історична епоха сприяла її розвиткові, збагачуючи і поповнюючи її новим змістом. Необхідність соціально-забезпечувальної функції держави по-різному обґрунтовувалась представниками різних епох, країн та ідеологій. Саме цей феномен соціальної держави є об'єктом дослідження філософських, юридичних, історичних, економічних, політичних і соціологічних наук.

Історичні корені соціальної держави можна знайти в працях мислителів часів античності: Піфагора, Платона, Арістотеля та ін. [1], проблемами взаємодії людини, суспільства та держави займалися В. фон Гумбольдт, Ш-Л. Монтеск'є, а вперше концентровано концепцію соціальної держави визначас Л. фон Штейн [2]. Значний внесок у дослідження соціально-економічних вимірів соціальної держави зробили Ф. Фукуяма [3], П. Пірсон [4].

В Україні дослідження соціальної держави активізувались після прийняття Конституції 1996 року, в якій була закріплена норма про соціальний характер нашої держави. Різні аспекти соціальної держави розглядалися у працях