

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.06>

Зименко О. В.

*аспірант кафедри адміністративного, господарського права
та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумський державний університет*

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ СТАРОСТИ ЯК ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Актуальність дослідження. З часу запровадження в Україні інституту старост правове становище цих посадових осіб місцевого самоврядування неодноразово зазнавало трансформацій, що супроводжувалися певними змінами у національному законодавстві про місцеве самоврядування. Досить довгий період (з початку лютого 2015 року до середини липня 2021 року) посаду старости взагалі було віднесено до переліку структурних елементів системи місцевого самоврядування разом із територіальною громадою; сільським, селищним, міським головою; сільською, селищною, міською радою; виконавчими органами сільської, селищної, міської ради; районними та обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органами самоорганізації населення. З огляду на існування інституту старост в Україні вже понад вісім років та забезпечення прозорості, інституційної спроможності, відповідальності та ефективності функціонування системи місцевого самоврядування окремі аспекти адміністративно-правового регулювання правового статусу старости потребують перегляду та вдосконалення у відповідності до викликів сучасності.

Метою статті є з'ясування окремих проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання статусу старости та формулювання пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основних положень. Одним з питань, що вимагає більш детального

вивчення, є кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посаду старосту. У відповідності до вимог ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року кандидатура на посаду старости затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови [1]. При цьому нормативно встановлено [1], що внесенню кандидатури для затвердження на посаду старости передують громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю), що проводиться у межах відповідного старостинського округу.

Посада старости є однією з переліку посад в органах місцевого самоврядування, що підтверджується положеннями Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року. Згідно абз. 3 ст. 3 цього законодавчого акту до посад в органах місцевого самоврядування відносяться виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою [2]. Законодавче визнання старости як посадової особи місцевого самоврядування свідчить про здійснення ним професійної, на постійній основі діяльності, тобто проходження служби в органах місцевого самоврядування, що відповідає змісту ст. 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Таким чином, і положення ст. 5 щодо права на службу в органах місцевого самовряду-

вання також стосуються кандидатів на посаду старости. Зокрема, у ч. 1 зазначеної норми проголошено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території [2]. Отже, виходячи з положень діючого українського законодавства про місцеве самоврядування, посада старости є виборною, а його прийняття на службу в органи місцевого самоврядування відбувається шляхом затвердження кандидатури на цю посаду відповідною сільською, селищною, міською радою.

Цілком логічно, що до кандидатів, які претендують на будь-які посади для подальшої служби в органах місцевого самоврядування, мають висуватися певні вимоги. Останні можуть стосуватися багатьох аспектів майбутньої діяльності, а тому є різноманітними в залежності від особливостей тієї чи іншої посади в органах місцевого самоврядування і специфіки здійснюваної роботи особою на цій посаді.

Важливо зазначити, що на сьогоднішній день завдання, права та обов'язки, кваліфікаційні вимоги тощо багатьох посадових осіб місцевого самоврядування визначено у наказі Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування» від 7 листопада 2019 року.

З аналізу змісту зазначеного наказу видно, що розроблені Національним агентством України з питань державної служби Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування [3] мають рекомендаційний характер та адресовані обласним, міським, районним (районним у містах), сільським, селищним радам як базовий шаблон, засадами якого можна керуватися при розробці професійно-кваліфікаційних характеристик і посадових інструкцій посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас, незважаючи на віднесення старости до посадових осіб місцевого самоврядування та важливу роль здійснюваної ним діяльності у функціонуванні цих органів його типові професійно-кваліфікаційні характеристики у наказі не закріплено, хоча прийняття цього нормативного документу було у 2019 році (мінімум як чотири роки вже існував інститут старости). Здебільшого відсутність нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик для посади старости, у тому числі і кваліфікаційних вимог до кандидатів, які претендують на зайняття цієї посади, пояснюється її важливою особливістю – виборністю.

У більшості випадків при розробленні посадової інструкції старости серед вимог на зайняття цієї посади посилаються на ст. 70 Конституції України від 28 червня 1996 року, згідно якої право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років [4]. Додатково встановлюються обмеження стосовно кандидатів на зайняття посади старости, що пов'язані із наявністю судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину або якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку [5; 6; 7].

Зазначене дає підстави для висновків, що при доборі кандидатів на посаду старости для подальшого затвердження фактично можна керуватися лише ст. 70 Конституції України, ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Але їх змістовне наповнення не надає достатньої інформації, як підґрунтя до вибору кандидату, спроможного у майбутньому здійснювати свою роботу на посаді старости професійно та ефективно.

Так само відсутність чітких вимог до кандидатів на посаду старости викликає вагомі сумніви у об'єктивності їх добору, адже за відсутності чітко визначених вимог процес добору більшою мірою ґрунтується на суб'єктивних упередженнях та судженнях.

З одного боку встановлення вимог до особи, яка претендує на зайняття посади старости, шляхом розроблення та затвердження окремими сільськими, селищними, міськими радами, є показником реалізації відповідною радою власних можливостей щодо самостійності прийняття рішень з формування висококваліфікованого кадрового потенціалу. Однак з іншого – добір кандидатур на посади в органи місцевого самоврядування, зокрема, і старости, має бути забезпечений так званими «єдиними стандартами» задля об'єктивності всього процесу.

З огляду на вище викладене Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування потребують перегляду, що викликано відповідними змінами у законодавстві про місцеве самоврядування. Особливо це стосується внесення до них доповнень шляхом нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости як посадової особи місцевого самоврядування, що мають включати визначення його завдань, повноважень, прав та обов'язків, а також встановлення деяких кваліфікаційних вимог до особи, яка є кандидатурою на цю посаду. Зокрема, вважаємо за доцільне нормативно визначити наступні аспекти:

1) обсяг спеціальних знань, якими має володіти кандидат на посаду старости, необхідних для виконання у майбутньому повноважень цієї посадової особи місцевого самоврядування, а саме знати: норми діючого національного законодавства про місцеве самоврядування; державну мову на рівні ділового спілкування та практичного застосування; правила проведення державної реєстрації актів цивільного стану; порядок вчинення нотаріальних дій, особливості посвідчення довіреностей; правила внутрішнього трудового розпорядку; форми та методи роботи із засобами масової інформації; основні принципи роботи на комп'ютері та відповідні програмні засоби; правила охорони праці, протипожежної безпеки тощо;

2) наявність певного досвіду – сукупність умінь та навичок, що є вкрай важливими і необхідними для виконання старостою своїх повноважень (реалізації прав та виконання покладених обов'язків) якісно та ефективно.

Наступним питанням, що потребує приділення окремої уваги, є специфіка процедури затвердження кандидатури на посаду старости. З цією метою першочергово необхідно встановити нормативне підґрунтя процесу затвердження кандидатів на посаду старости. Вивчення норм чинного законодавства про місцеве самоврядування дозволяє констатувати, що воно не містить конкретизації етапів добору кандидатів та подальшого їх затвердження на посаду старости. Однак, якщо проаналізувати ч. 1 ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1], то процедуру затвердження старост умовно можна представити наступним чином: 1) внесення сільським, селищним, міським головою кандидатури старости на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю); 2) проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю); 3) погодження кандидатури старости з жителями відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах, а саме отримання кандидатурою на посаду старости підтримки у старостинському окрузі; 4) затвердження кандидата на посаду старости сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень.

Зазначимо, що до органів будь-якої сільською, селищною, міською радою відносяться постійні комісії, правове становище яких регулюється положеннями ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Саме серед їх повноважень є попередній розгляд кандидатур осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, та підготовка висновків з цих питань (ч. 5 ст. 47) [1]. З урахуванням ч. 1 ст. 541 та ч. 5 ст. 47 Закону Укра-

їни «Про місцеве самоврядування в Україні» можна дійти висновку, що попередній розгляд кандидатур на посаду старости, які пропонуються для затвердження відповідною радою, та підготовка по ним висновків відносяться до компетенції постійних комісій.

Відсутність чіткого визначення деяких аспектів процедури затвердження на посаду старости говорить про надання права їх визначення відповідним сільським, селищним, міським радам. У свою чергу, вони деталізують та прописують порядок затвердження старости на локальному рівні шляхом прийняття посадової інструкції старости (Положення про старосту). В цьому локальному документі можуть, зокрема, визначатися можливості проведення попередніх консультацій, обговорень кандидатур на посаду старости із мешканцями відповідних населених пунктів територіальної громади.

Кількість локальних нормативних документів з визначення правового статусу старости (тобто посадових інструкцій) достатньо велика, адже окремо вони приймаються і затверджуються певними сільськими, селищними, міськими радами. Однак аналіз деяких з них [5; 6; 7] показує, що у більшості випадків у посадових інструкціях старост тих чи інших населених пунктів порядку його затвердження не приділено достатньої уваги. Більш того, зазвичай він взагалі не визначений, а лише міститься вказівка на затвердження старости відповідною сільською, селищною, міською радою.

Отже, на сьогодні деякі аспекти процедури затвердження старости залишаються під великим питанням, тому що взагалі ні в яких нормативних документах (ні в законодавчих, ні в підзаконних) вони не визначені.

Так, зі змісту норм законодавства про місцеве самоврядування, а саме ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», видно, що початковим етапом процедури затвердження старости є внесення сільським, селищним, міським головою кандидатури старости на громадське обговорення (громад-

ські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю). Таким чином, саме сільський, селищний, міський голова вносить пропозиції щодо кандидатури старости. Посада старости є виборною, а кандидатура на цю посаду має отримати підтримку жителів відповідного старостинського округу. Тому перед внесенням сільським, селищним, міським головою кандидатури старости на громадське обговорення попередньо доцільним є проведення щодо неї консультацій з громадськістю. Такий алгоритм у процесі затвердження старости є більш дієвим, адже, по-перше, мінімізується час на проведення цієї процедури, по-друге, скорочуються випадки відмови жителів відповідного старостинського округу у підтримці запропонованої кандидатури на посаду старости, по-третє, відбувається дотримання принципів виборчого права громадян.

Також необхідно вказати, що погодження жителями відповідного старостинського округу кандидатури старости, внесеної на обговорення сільським, селищним, міським головою, не є гарантією для призначення на цю посаду. Невід'ємним і важливим елементом (завершальною стадією) процедури затвердження старости є її підтримання сільською, селищною, міською радою. Непідтримання кандидатури старости сільською, селищною, міською радою має своїм наслідком неможливість повторного внесення для затвердження кандидатури старости у відповідному старостинському окрузі, що відповідає змісту ч. 1 ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Якщо відбудеться ситуація, за якої сільська, селищна, міська рада не підтримає кандидата на посаду старости, то виникає питання як само має відбуватися повторна спроба затвердження кандидатури старости, що нормативно ніяким чином не врегульовано.

Процедура затвердження кандидатури старости має базуватися та відповідати основним принципам місцевого самоврядування в Україні, зокрема, законності, народовладдя, виборності тощо. Таким чином,

з метою полегшення процедури затвердження кандидатури на посаду старости та дотримання у цьому контексті принципів виборчого права жителів окремих старостинських округів необхідно шляхом закріплення на законодавчому рівні нормативно врегулювати наступне: можливість проведення консультацій з мешканцями (громадянами України, які мають право голосу на виборах) відповідного старостинського округу щодо кандидатури старости, яка у подальшому буде вноситься сільським, селищним, міським головою для погодження на громадському обговоренні; порядок повторної спроби затвердження кандидатури старости у разі невідтримання її сільською, селищною, міською радою тощо.

Висновки. Здійснене дослідження особливостей сучасного правового становища

старости як посадової особи місцевого самоврядування дозволило з'ясувати та виділити окремі проблемні аспекти його адміністративно-правового регулювання, що потребують вирішення. Зокрема, це стосується потреби нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости як посадової особи місцевого самоврядування, що мають включати визначення його завдань, повноважень, прав та обов'язків, а також встановлення деяких кваліфікаційних вимог до особи, яка є кандидатурою на цю посаду (обсяг спеціальних знань, наявність певного досвіду). Також необхідним є нормативне врегулювання окремих аспектів процедури затвердження кандидатури на посаду старости та дотримання у цьому контексті принципів виборчого права жителів окремих старостинських округів.

Анотація

Статтю присвячено з'ясуванню окремих проблемних аспектів адміністративно-правового регулювання статусу старости та формулюванню пропозицій щодо їх вирішення. Встановлено, що згідно положень діючого українського законодавства про місцеве самоврядування, посада старости є виборною, а його прийняття на службу в органи місцевого самоврядування відбувається шляхом затвердження кандидатури на цю посаду відповідною сільською, селищною, міською радою. Констатовано відсутність нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости незважаючи на віднесення його до посадових осіб місцевого самоврядування та важливу роль здійснюваної ним діяльності у функціонуванні цих органів. Обґрунтовано потребу нормативного закріплення професійно-кваліфікаційних характеристик старости як посадової особи місцевого самоврядування, що мають включати визначення його завдань, повноважень, прав та обов'язків, а також встановлення деяких кваліфікаційних вимог до особи, яка є кандидатурою на цю посаду (обсяг спеціальних знань, наявність певного досвіду). Окрему увагу приділено особливостям процедури затвердження кандидатури на посаду старости. На підставі аналізу окремих норм законодавства про місцеве самоврядування умовно виділено елементи процедури затвердження старост. Зроблено висновок, що процедура затвердження кандидатури старости має базуватися та відповідати основним принципам місцевого самоврядування в Україні, зокрема, законності, народовладдя, виборності тощо. Висловлено пропозиції щодо необхідності нормативного врегулювання окремих аспектів процедури затвердження кандидатури на посаду старости шляхом закріплення на законодавчому рівні, а саме визначити: можливість проведення консультацій з мешканцями (громадянами України, які мають право голосу на виборах) щодо кандидатури старости, яка у подальшому буде вноситься сільським, селищним, міським головою для погодження на громадському обговоренні; порядок повторної спроби затвердження кандидатури старости у разі невідтримання її сільською, селищною, міською радою тощо.

Ключові слова: староста, посадова особа, кандидатура, правовий статус, місцеве самоврядування, кваліфікаційні вимоги.

Zymenko O. V. Proposals for improving the administrative and legal regulation of the status of the headman as an official of local self-government

Summary

The article is devoted to elucidating certain problematic aspects of the administrative and legal regulation of the status of the headman and formulating proposals for their solution. It has been established that according to the provisions of the current Ukrainian legislation on local self-government, the position of the headman is an elective one, and his acceptance into the service of local self-government bodies takes place through the approval of the candidacy for this position by the relevant village, settlement, city council. It was found that there is no normative confirmation of the professional and qualification characteristics of the headman, despite his classification as an official of local self-government and the important role of his activities in the functioning of these bodies. The need for a normative consolidation of the professional and qualification characteristics of the headman as an official of local self-government, which should include the definition of his tasks, powers, rights and duties, as well as the establishment of some qualification requirements for a person who is a candidate for this position (amount of special knowledge, having certain experience). Particular attention is paid to the peculiarities of the procedure for approving the candidacy for the post of the headman. On the basis of the analysis of individual norms of the legislation on local self-government, the elements of the procedure for the approval of the headman have been tentatively selected. It was concluded that the procedure for approving the candidacy of the headman should be based on and correspond to the main principles of local self-government in Ukraine, in particular, legality, people's rule, electability, etc. Proposals were made regarding the need for regulatory regulation of certain aspects of the procedure for approving the candidacy for the post of the headman by enshrining it at the legislative level, namely to determine: the possibility of holding consultations with residents (citizens of Ukraine, who have the right to vote in elections) regarding the headman candidacy, which will be submitted by the village in the future, settlement, city mayor for approval at a public discussion; the procedure for re-attempting the approval of the headman candidacy in the event of non-support by the village, settlement, city council, etc.

Key words: headman, official, candidacy, legal status, local self-government, qualification requirements.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
3. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 р. № 203-19. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19> (дата звернення: 15.05.2023).
4. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про затвердження посадових інструкцій: розпорядження Старосалтівської селищної ради Вовчанського району Харківської області від 02.07.2021 р. № 204-ОД. URL : <https://stsaltiv.gov.ua/storage/documents/documents/1f977a410b2f5ad48a236171d06e934f.pdf> (дата звернення: 16.05.2023).
6. Про затвердження посадової інструкції старости апарату Кролевецької міської ради: рішення Кролевецької міської ради Конотопського району Сумської області від 17.12.2021 р. № 18. URL : <https://krolevecka-gromada.gov.ua/docs/1116720/> (дата звернення: 16.05.2023).

7. Про затвердження посадової інструкції старости: розпорядження селищного голови Іванівської селищної ради Херсонської області від 05.01.2021 р. № 2. URL : <https://ivanivka-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-starost-16-51-11-17-01-2018/> (дата звернення: 16.05.2023).