



Олексій КОЛЕСНИКОВ
Олександра КАЛАШНІКОВА
Марія ДЗЮПИН

ІНСТИТУТ СТАРОСТ В ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАДАХ: ОБРАННЯ ТА МІСЦЕ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ

Із початком добровільного об'єднання територіальних громад у системі місцевого самоврядування в Україні вперше запроваджений інститут старост. Його основна функція поглядає у представництві та захисті інтересів сіл і селищ, що ввійшли до складу нових об'єднаних громад. Упродовж семи місяців 2016 року вибори старост пройшли у 84 громадах, тож сьогодні вже можна зробити певні проміжні висновки щодо функціонування цього інституту в Україні. У зв'язку з цим постають такі важливі питання: якими є підсумки перших виборів старост та чи потребує змін порядок їх обрання? Як старости мають взаємодіяти із місцевою владою та яким є обсяг їх повноважень? Чи володіють вони потенціалом і реальними важелями впливу для виконання покладених на них завдань? І що необхідно першочергово робити, аби старости стали реальними виразниками інтересів своїх громад, а не перетворилися на «весільних генералів»?

ЗМІСТ

Старости в Україні: поняття та функції.....	2
Порядок обрання старост.....	4
Перші підсумки виборів старост.....	9
Проблеми представництва через старост інтересів периферійних територій об'єднаних громад.....	16
Регулювання діяльності старост на місцевому рівні.....	23
Перспективи вдосконалення законодавчого регулювання інституту старост.....	25
Висновки.....	31



СТАРОСТИ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІЇ

Згідно статті 14¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» **староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається у селах та селищах, визначених рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру**¹. Староста обирається на строк повноважень ради об'єднаної громади, який наразі, відповідно до статті 141 Конституції України, складає п'ять років².

За задумом реформи, посади старост повинні запроваджуватися насамперед на рівні колишніх територіальних громад, які до об'єднання мали власні органи місцевого самоврядування (сільську, селищну раду) та відповідного голову, за винятком адміністративного центру нової об'єднаної громади. У цьому сенсі старости покликані компенсувати втрату цими громадами власних органів і посадових осіб місцевого самоврядування та стати своєрідним запобіжником від зловживання адміністративним центром ОТГ своїм «центральною» становищем.

Проте закон покладає повноваження щодо визначення кількості старост та населених пунктів, в яких вони мають обиратися, на місцеві ради об'єднаних громад, які в цьому питанні мають повну свободу дій і можуть запровадити стільки посад старост, скільки вважають за потрібне. У законодавстві відсутня вимога про обов'язкове введення посад старост, тож на практиці села чи селища, що ввійшли до об'єднаних громад, можуть існувати і без них. Також один спільний староста може бути обраний від декількох сіл (селищ).

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює лише загальні засади здійснення старостами їх повноважень. Для більш чіткого регулювання цієї діяльності місцевим радам об'єднаних територіальних громад пропонується приймати Положення про старосту, в якому визначати його права і обов'язки, порядок звітності, інші питання, пов'язані з його діяльністю. Крім того, ці питання можуть бути прописані у Статуті територіальної громади.

Із точки зору закону³, староста:

По-перше, **представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах** сільської, селищної, міської ради. З цією метою староста за посадою входить до складу виконавчого комітету відповідної ради.

По-друге, **сприяє жителям села, селища у підготовці документів**, що подаються до органів місцевого самоврядування. Таким чином, староста

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР; остання редакція від 02.06.2016 №1405-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

² Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР; остання редакція згідно з №742-VII від 21.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР; остання редакція від 02.06.2016 №1405-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>



інтегрований у систему надання адміністративних послуг в громаді (принаймні частини із них), однак закон не деталізує, яким чином це сприяння має відбуватися.

По-третє, **бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади** в частині фінансування програм, що реалізуються на території села/селища, від якого староста обраний.

По-четверте, **вносить пропозиції до виконавчого комітету** місцевої ради з питань діяльності на території відповідного села/селища її виконавчих органів, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб.

По-п'яте, **здійснює інші обов'язки**, визначені Положенням про старосту. Ця норма закону означає, що місцева рада об'єднаної громади може наділити старосту додатковими повноваженнями. Щоправда, відповідно до статті 19 Конституції України, *органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*⁴. А це значить, що передача старостам цих додаткових повноважень не повинна суперечити чинному законодавству.

Як бачимо, на старосту покладені доволі широкі функції. Однак для їх виконання потрібна якісна місцева нормативно-правова база, яка би конкретизувала законодавчі норми і адаптувала їх до місцевих умов, а також чітко регламентувала всі пов'язані процедури, надаючи тим самим старостам реальні важелі впливу для представництва і захисту інтересів своїх сіл і селищ. Йдеться насамперед про Положення про старосту, Статут територіальної громади, а також регламенти місцевої ради та її виконавчих органів.

Важливою особливістю функціонування інституту старост є й те, що у прикінцевих положеннях закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що в селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, **обов'язки старости** до обрання на перших виборах старости **виконує особа**, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання⁵.

Загальний **алгоритм становлення інституту старост** на рівні окремих громад наступний:

(1) після утворення об'єднаної громади спершу обирається місцева рада та голова ОТГ;

(2) місцева рада розробляє і затверджує Положення про старосту, а сільські/селищні голови громад, що об'єдналися (за виключенням адміністративного центру), набувають статусу в.о. старост із відповідними повноваженнями;

(3) рада формує виконавчий комітет, до складу якого вводить усіх в.о. старост у громаді;

⁴ Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР; остання редакція згідно з №742-VII від 21.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII; остання редакція згідно з №925-VIII від 25.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>



(4) місцева рада об'єднаної громади своїм рішенням визначає населені пункти зі складу ОТГ, у яких обиратимуться старости, та призначає перші вибори старост;

(5) проводяться вибори старост;

(6) місцева рада вносить зміни до персонального складу виконавчого комітету, вводячи туди новообраних старост і виводячи включених раніше в.о. старост.

ПОРЯДОК ОБРАННЯ СТАРОСТ

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, селищної, міської територіальної громади*⁶. 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 конкуренти.

Зазначена виборча система є **оптимальною для обрання старост в Україні**. Вона найпростіша в застосуванні, підрахунку голосів і встановленні результатів та забезпечує чіткий зв'язок старости з округом та його мешканцями. До того ж, ця система зрозуміла і звична для українських виборців, адже на місцевих виборах у нашій державі вона використовувалася найбільше.

Для проведення виборів старост утворюються **одномандатні виборчі округи**. За законом, *єдиний одномандатний виборчий округ для виборів старости складає територія відповідного населеного пункту (села, селища)*⁷. Однак це зовсім не означає, що в кожному населеному пункті утворюється окремий округ та обирається староста, адже останній може здійснювати свої повноваження у декількох суміжних селах/селищах. Фактично межі єдиного виборчого округу з виборів старости співпадають з адміністративними межами населеного пункту (населених пунктів), на територію якого (яких) поширюється юрисдикція старости, відповідно до рішення місцевої ради об'єднаної громади.

Правом голосу на виборах старости наділені громадяни, які володіють ним відповідно до статті 70 Конституції, тобто мають громадянство України, досягли на день проведення виборів вісімнадцяти років і не визнані судом недієздатними⁸. При цьому громадяни повинні належати до відповідної об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади та проживати на території населеного пункту (села або

⁶ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 №595-VIII; остання редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

⁷ Там само

⁸ Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР; остання редакція згідно з №742-VII від 21.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>



селища), де за рішенням об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади проводяться такі вибори⁹.

Отже, **активне виборче право** на виборах старост (як і на всіх місцевих виборах в Україні) обмежується **чотирма виборчими цензами**: віковим, цензом громадянства, цензом дієздатності та цензом осілості. Останній вимагає від громадянина проживати на території громади (населеного пункту), де проходять вибори, аби мати змогу проголосувати на них. При цьому жодного мінімального терміну такого проживання законодавство не встановлює.

Місце проживання фізичної особи в Україні підлягає **обов'язковій реєстрації**. Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» чітко говорить, що *громадянин України, а також іноземець чи особа без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані протягом тридцяти календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання*¹⁰.

Цей самий закон передбачає, що реєстрація місця проживання здійснюється тільки за однією адресою. У разі якщо особа проживає у двох і більше місцях, вона здійснює реєстрацію місця проживання за однією з цих адрес за власним вибором¹¹. На практиці саме адреса реєстрації вважається місцем проживання особи; саме вона є підставою для реалізації активного виборчого права на місцевих виборах; саме її насамперед беруть до уваги органи ведення державного реєстру виборців при визначенні виборчих адрес¹². Тобто, проголосувати на місцевих виборах особа може тільки за місцем своєї реєстрації.

Враховуючи специфіку територіальної основи виборів старост, це означає, що громадянин, маючи зареєстроване місце проживання в одному селі в межах об'єднаної громади, не зможе проголосувати на виборах старости в іншому селі, що входить до цієї ж громади, якщо ці два села належать до різних виборчих округів із виборів старост. Так само, на виборах старост не можуть голосувати жителі, місце проживання яких зареєстроване в адміністративних центрах об'єднаних громад та у підпорядкованих їм населених пунктах (за винятком випадків, коли в останніх, за рішенням місцевої ради, теж обираються старости).

⁹ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 №595-VIII; остання редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

¹⁰ Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 №1382-IV; остання редакція згідно з №921-VIII від 24.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

¹¹ Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 №1382-IV; остання редакція згідно з №921-VIII від 24.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>

¹² Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 № 698-V; остання редакція згідно з №888-VIII від 10.12.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/698-16>



Щодо **пасивного виборчого права**, то старостою (як і депутатом місцевої ради та сільським, селищним, міським головою) може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України¹³. По суті, зміст пасивного виборчого права тут співпадає зі змістом активного виборчого права, при чому щодо першого, на відміну від другого, **ценз осілості не застосовується**. Тобто, для того, аби проголосувати на виборах старости, треба належати до відповідної об'єднаної територіальної громади та мати зареєстроване місце проживання на території села або селища, від якого староста обирається, а для того, щоби претендувати на цю посаду, такої вимоги немає.

Закон «Про місцеві вибори» також містить положення, за яким *«депутатом, сільським, селищним, міським головою, 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»*¹⁴. Прикметно, що це положення не забороняє бути обраним старостою (як проте й депутатом місцевої ради чи головою громади) кандидату, засудженому за злочини невеликої та середньої тяжкості, при чому навіть якщо на момент виборів він (вона) відбуває покарання в місцях позбавлення волі.

За критерієм періодичності вибори старост можуть бути черговими, позачерговими, першими та повторними. **Чергові вибори** старост проводяться одночасно з іншими місцевими виборами на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Рішення про проведення чергових виборів приймається Верховною Радою України.

Позачергові вибори старости призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади в разі дострокового припинення повноважень старости. Щоправда, чинне українське законодавство не містить ні виключного переліку підстав припинення повноважень старости, ні порядку їх припинення. Відтак ці питання мають врегульовуватися Положенням про старост, що затверджується місцевою радою ОТГ.

Враховуючи, що інститут старост запроваджений в Україні нещодавно, особливого значення набувають **перші вибори**, які призначаються відповідною радою об'єднаної територіальної громади. Саме тому ці вибори було неможливо провести одночасно з черговими місцевими виборами 25 жовтня 2015 року, адже спершу необхідно було обрати ради об'єднаних громад, і лише потім ці ради могли призначити вибори старост.

¹³ Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР; остання редакція згідно з №742-VII від 21.02.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁴ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 №595-VIII; остання редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>



У випадку визнання виборів старост такими, що не відбулися, або ж у разі відмови обраного старости від посади, закон передбачає призначення **повторних виборів**. Рішення про призначення повторних виборів старости приймається територіальною виборчою комісією.

Право висування кандидатів на посади старост реалізується виборцями у відповідних єдиних одномандатних виборчих округах через місцеві організації партій або шляхом самовисування. При цьому партійна приналежність кандидатів не має жодного значення: місцеві організації партій мають право висувати безпартійних кандидатів, так само як і члени політичних партій можуть номінуватися шляхом самовисування.

Тим не менш, стаття 35 Закону «Про місцеві вибори» містить одне важливе обмеження: *особа, яка висунута кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости, не може одночасно бути висунута у будь-яких інших одномандатних, єдиних одномандатних виборчих округах з будь-яких місцевих виборів*¹⁵. Це означає, що у випадку одночасного проведення місцевих виборів різних рівнів (наприклад, під час чергових виборів), кандидат на посаду старости не може паралельно бути кандидатом у депутати ради об'єднаної громади в одномандатному окрузі чи кандидатом на посаду сільського, селищного або міського голови.

Проте це не забороняє йому балотуватися в депутати міської, обласної, районної чи районної в місті ради, які обираються за партійними списками у багатомандатних виборчих округах. У зв'язку з цим у міських об'єднаних громадах можуть виникати ситуації, коли одна й та сама людина буде одночасно обрана і депутатом ради, і старостою. Враховуючи, що староста за посадою є членом виконавчого комітету, а членство у виконкомі несумісне з депутатством (стаття 51 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁶), то таким особам доведеться обирати між цими двома мандатами. Хоча на практиці не виключені й доволі тривалі суміщення.

Офіційно зареєстровані кандидати на посаду старости мають право проводити передвиборну агітацію за рахунок і в межах коштів власних виборчих фондів. Виборчий фонд кандидата на посаду старости формується за рахунок його власних коштів, добровільних внесків фізичних осіб, а також за рахунок коштів відповідної місцевої організації партії (тільки для кандидатів, висунутих партіями). Кошти, які перераховуються на рахунок виборчого фонду, *не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань*, однак при цьому *розмір добровільного внеску однієї фізичної особи до одного виборчого фонду не може перевищувати десяти розмірів мінімальної заробітної*

¹⁵ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 №595-VIII; остання редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

¹⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР; остання редакція від 02.06.2016 №1405-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>



плати¹⁷. Крім того, забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду іноземцям, особам без громадянства та анонімним жертводавцям.

Процедури голосування і підрахунку голосів на виборах старост нічим принципово не відрізняються від аналогічних процедур на багатьох інших виборах в Україні, зокрема на виборах сільських і селищних рад та сільських, селищних і міських голів. Після того, як голосування відбулося та встановлені його підсумки, сільська/селищна/міська територіальна виборча комісія на підставі протоколу (протоколів) про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі по виборах старости встановлює результати виборів у цьому виборчому окрузі, про що теж складає протокол. На підставі цього протоколу комісія на своєму засіданні не пізніше як на п'ятий день з дня голосування приймає одне з рішень:

- (1) про визнання старости обраним;
- (2) про проведення повторного голосування;
- (3) про визнання виборів старости такими, що не відбулися.

Для визначення переможця виборів використовується **правило простої (відносної) більшості**, однак лише тоді, коли вибори проходили на альтернативній основі. Тобто, якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів включено не менше двох кандидатів на посаду старости, то обраним вважається кандидат, за якого подано більше голосів виборців відносно інших кандидатів, які балотувалися у відповідному одномандатному виборчому окрузі¹⁸.

Водночас стаття 48 Закону України «Про місцеві вибори» допускає голосування по одному кандидату. Зроблено це з огляду на те, що вибори старост проходять у невеликих округах, де з високою імовірністю можуть не знайтися два претенденти на відповідну посаду. Проте голосування по одному кандидату має свої особливості: за його підсумками обраним вважається кандидат, якщо за нього подано більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Тобто, в цьому випадку діє **правило абсолютної більшості**.

Якщо ж один кандидат, по якому проводяться вибори, такої більшості не набирає, тоді вибори визнаються **такими, що не відбулися**, і призначаються **повторні вибори**. Так само, вибори старост визнаються такими, що не відбулися, якщо у відповідному виборчому окрузі після закінчення строку реєстрації кандидатів не зареєструвався жоден кандидат.

Крім того, з огляду на невелику кількість виборців в округах із виборів старост, зростає імовірність того, що два чи більше кандидатів-лідерів можуть набрати однакову кількість голосів, через що визначити переможця буде неможливо.

¹⁷ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 №595-VIII; остання редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

¹⁸ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 №595-VIII; остання редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>



У таких випадках законодавство передбачає проведення **повторного голосування**, до участі в якому допускаються лише ті кандидати, які набрали відповідну однакову кількість голосів. Водночас закон не містить для таких випадків жодних механізмів автоматичного визначення переможця, які використовуються в деяких зарубіжних країнах, як-то жеребкування або ж визнання обраним старшого за віком кандидата.

Наостанок варто звернути увагу, що Законом України «Про місцеві вибори» було внесено низку змін до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад»¹⁹, якими запроваджено механізм відкликання депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів за народною ініціативою. Попри дискусійність багатьох процедурних аспектів відкликання та їх критику з боку ряду вітчизняних експертів, такі механізми все-таки запроваджені, хоч поки що, через відсутність досвіду практичного використання, складно оцінити їх дієвість.

Проте в чинному законодавстві немає жодного слова про відкликання старост. Виходить, що всі виборні посади в органах місцевого самоврядування можуть бути відкликані за народною ініціативою, а старости не підпадають під цю процедуру. Своєю чергою, це ставить старост у нерівні умови (порівняно з іншими посадовими особами місцевого самоврядування) з точки зору підзвітності та відповідальності перед виборцями.

ПЕРШІ ПІДСУМКИ ВИБОРІВ СТАРОСТ

Станом на 1 серпня 2016 року **вибори старост пройшли у 84-х об'єднаних громадах України із 177 ОТГ**, утворених на цей момент. За їх підсумками **обрано 409 старост** (див. таблицю 1). Майже в усіх округах вибори були визнані такими, що відбулися. Ті чи інші проблеми в організації виборчого процесу та встановленні результатів голосування виникали лише на рівні окремих громад і населених пунктів та не мали системного характеру.

Серед проблемних варто відзначити *Розсошанську громаду* (Хмельницька область), де вибори були спершу призначені на 3 квітня, однак згодом, через організаційні моменти, перенесені на 29 травня 2016 року. У підсумку вибори пройшли і троє старост у громаді були обрані.

Повторне голосування довелося проводити у с. Тарноруда *Волочиської міської громади* Хмельницької області через те, що за підсумками виборів 17 квітня два кандидати-лідери набрали однакову кількість голосів. Така сама ситуація мала місце в *Апостолівській громаді* Дніпропетровської області на виборах 5 червня 2016 року, у зв'язку з чим повторне голосування проводилося в селах Широчани і Катеринівка²⁰. В обох випадках старости в підсумку теж були обрані.

¹⁹ Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 №93-IV; остання редакція згідно з №595-VIII від 14.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

²⁰ Апостоловская община выбрала сельских старост [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.litsa.com.ua/show/a/30218>



Таблиця 1. Хронологія виборів старост (січень – липень 2016р.)²¹

№	Дата виборів	Кількість громад, в яких проходили вибори	Кількість старост, що мали обиратися	Кількість обраних старост
1	17.01.2016	2	3	3
2	24.01.2016	6	29	29
3	14.02.2016	1	7	7
4	21.02.2016	2	5	5
5	28.02.2016	2	15	15
6	06.03.2016	3	19	19
7	13.03.2016	1	1	1
8	27.03.2016	6	47	47
9	03.04.2016	6 (5)	20	17
10	10.04.2016	7	13	13
11	17.04.2016	7	52	51
12	24.04.2016	3	9	9
13	08.05.2016 (повторне голосування)	1	1	1
14	15.05.2016	8	30	29
15	22.05.2016	2	17	17
16	29.05.2016	4 (5)	10	10
17	29.05.2016 (перенесені вибори)	1	3	3
18	05.06.2016	5	19	18
19	12.06.2016	8	50	49
20	19.06.2016	1	4	3
21	19.06.2016 (повторне голосування)	1	1	1
22	26.06.2016	3	6	6
23	03.07.2016	1	2	2
24	17.07.2016	4	29	29
25	24.07.2016	2	24	24
26	31.07.2016 (повторні вибори)	1	1	1
	РАЗОМ	84	411	409

12 червня 2016 року перші вибори старост проходили у Солонянській селищній громаді Дніпропетровської області, проте в селищі Жданове вони не відбулися

²¹ Таблиця складена на основі даних офіційного сайту Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001pt001f01=177.html#>



через неявку виборців на голосування. Відтак, у цій громаді було обрано лише сім старост із восьми, а повторні вибори у Ждановому призначені на 21 серпня.

19 червня, через відсутність вчасно зареєстрованих кандидатів, не вдалося провести вибори старости у с. Пригородок Рукшинської громади (Чернівецька область), в той час як у інших населених пунктах цієї ОТГ вибори пройшли. Відповідно, повторні вибори у цьому населеному пункті призначені на 7 серпня 2016 року.

В Україні нині є один приклад добровільної відмови новобраного старости від посади. Так, староста сіл Негівці та Гуменів *Верхнянської громади* (Івано-Франківська область) Лідія Яців, обрана 15 травня, відмовилися від цього посту. У зв'язку з цим 31 липня 2016 року відбулися повторні вибори, за підсумками яких обрано нового старосту²².

Абсолютна більшість обраних старост (388 або 95%) є безпартійними і номінувалися на вибори шляхом самовисування. Натомість, формальний зв'язок із політичними партіями мають лише 20 старост: 7 представляють партію «Відродження», 6 – «Батьківщину», 2 – «Опозиційний блок», по одному – Радикальну партію Олега Ляшка, БПП «Солідарність», Аграрну партію, «Народний контроль» та Соціалістичну партію України. Прикметно, що 7 обраних від «Відродження» старост сконцентровані у двох сусідніх ОТГ Хмельниччини: *Летичівській* (5 старост) та *Меджибізькій* (2 старости), однак при цьому лише двоє з них є членами цієї партії, а інші – тільки висунуті від неї. Решта «партійних» старост, навпаки, є членами відповідних партій, проте номінувалися на вибори шляхом самовисування (за винятком одного старости у *Розквітівській громаді*, який є членом партії «Опозиційний блок» та був офіційно висунутий від неї кандидатом).

Загалом, низький рівень партійності серед старост слід однозначно оцінити позитивно. Адже як показує досвід функціонування обласних, міських та районних рад у період 2006-2015 рр., надмірна партизація органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні часто призводить до політизації їх роботи, що тільки шкодить ефективному виконанню ними своїх функцій.

Серед новообраних старост **переважають чоловіки: 222 проти 187 жінок.** Однак перевага чоловіків не є загальним правилом, і на рівні окремих громад є чимало випадків, коли жінок-старост значно більше за чоловіків (зокрема, у Балтській, Берездівській, Наркевицькій, Чорнострівській, Мельнице-Подільській, Китайгородській, Розквітівській, Сатанівській, Тербовлянській та деяких інших громадах). До того ж, у декількох громадах взагалі немає старост-чоловіків, наприклад у Старобородчанській, Гніздичівській чи Клесівській.

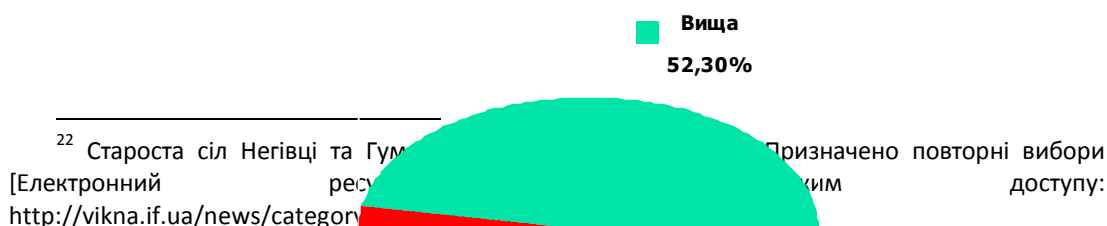




Рис. 1. Розподіл обраних старост за статтю

Освітній рівень новообраних старост є доволі високим: більше половини з них (214 або 52,3%) мають вищу освіту, 120 або 29,4% – середню спеціальну й 75 (18,3%) – загальну середню освіту.



Рис. 2. Освітній рівень старост

Важливо, що з 409 новообраних старост **172 (або 42%)** на момент балотування перебували у статусі **виконуючих обов'язки старост** у населених пунктах своїх ОТГ. Більшість із них були колишніми сільськими/селищними головами громад, що об'єдналися, тож набули статусу «в.о. старост» автоматично. До них також варто додати ще трьох заступників сільських голів, п'ять секретарів сільських рад та одного секретаря виконкому місцевої ради ОТГ, яким теж вдалося стати старостами. Таким чином, сумарна кількість осіб, які на момент обрання старостами перебували на керівних посадах у своїх громадах, становить **181**, а їх частка – **44%**.



Натомість, **228 новообраних старост (майже 56%) таких посад не обіймали**. При цьому, на момент висування кандидатами, 69 із них були працівниками бюджетних установ, підприємств та організацій (місцевих органів влади, закладів освіти, медицини, державних і комунальних підприємств); 32 – були зайняті у приватному секторі, в тому числі підприємницькою діяльністю; 20 – були пенсіонерами і 104 – не працювали. Крім того, серед переможців виборів старост є один священик, один студент, а також голова наглядової ради благодійного фонду.



Рис. 3. Сфери зайнятості старост до обрання на посаду

У регіональному зрізі найбільше старост обрано у Хмельницькій (124 старости у 15 громадах), Тернопільській (101 староста в 14 громадах), Дніпропетровській (29 старост в 11 громадах) та Одеській областях (34 старости у 7 громадах). Найменше – у Миколаївській, Вінницькій, Луганській, Київській та Житомирській областях, в кожній з яких вибори старост пройшли тільки в одній об'єднаній громаді. Щоправда, на Миколаївщині це складає 100% утворених ОТГ, на Вінничині, Київщині та Луганщині – 50%.

У Закарпатській, Миколаївській, Черкаській та Чернігівській областях вибори старост пройшли в усіх об'єднаних на цей момент громадах. Також висока частка громад, де проведені вибори старост, фіксується в Одеській (87,5%), Івано-Франківській (75%) та Донецькій (66,7%) областях.

Натомість, за сім місяців 2016 року **перші вибори старост так і не були проведені** в жодній із громад Волинської (утворено 6 ОТГ), Кіровоградської (3 ОТГ), Харківської (3 ОТГ), Сумської (1 ОТГ), та Херсонської (1 ОТГ) областей. Крім того, у відсотковому відношенні дуже мало громад провели вибори старост у Житомирській (1 з 6 ОТГ), Рівненській (3 з 11 ОТГ), Львівській (3 з 16 ОТГ) та Полтавській (3 з 14 ОТГ) областях.



За даними офіційного сайту Центральної виборчої комісії, упродовж серпня – жовтня 2016 року вибори мають відбуватися ще в **11 громадах** (із них 9 перших виборів, одні позачергові та одне повторне голосування). У ході цих виборів мають бути обрані ще **65 старост** (див. таблицю 2). Таким чином, кількість об'єднаних громад із обраними старостами має сягнути **93**.

Щодо інших громад, то на момент написання статті, перші вибори старост у них офіційно призначені не були. Хоча це не виключає, що такі вибори плануються, і до кінця року вони пройдуть ще в низці ОТГ України. Як зазначалося вище, така ситуація не суперечить чинному законодавству, адже до обрання старост їх обов'язки тимчасово виконують колишні сільські та селищні голови.

Більш того, для багатьох таких колишніх голів (нині в.о. старост) затягування з призначенням виборів може бути вигідним, особливо якщо вони не користуються підтримкою населення і мають низькі шанси перемогти на них. Відтак не слід виключати, що в деяких громадах затягування з виборами старост матиме цілеспрямований характер та триватиме настільки довго, наскільки це можливо.

Таблиця 2. Графік проведення наступних виборів старост²³

№	Дата виборів	Кількість громад, в яких мають проходити вибори	Кількість старост, що мають обиратися
1	07.08.2016 (повторне голосування)	1	1
2	07.08.2016	2	2
3	14.08.2016	3	39
4	21.08.2016 (позачергові вибори)	1	1
5	11.09.2016	1	6
6	02.10.2016	1	12
7	09.10.2016	1	2
8	30.10.2016	1	2
РАЗОМ		11	65

Подекуди зустрічаються взагалі унікальні випадки. Так, у *Кочубеївській сільській громаді* Херсонської області в.о. старост приєднаних громад склали з себе ці повноваження. За цих умов сільська рада для забезпечення представництва інтересів периферійних громад прийняла рішення ввести до складу виконкому посади спеціалістів зі зв'язків із громадськістю для кожного села. Фактично ці спеціалісти виконують обов'язки старост до їх обрання. При цьому кандидатури самих спеціалістів

²³ Таблиця складена на основі даних офіційного сайту Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/wm001pt001f01=177.html#>



були обрані на загальних зборах периферійних громад²⁴. Таке доволі неординарне рішення обумовлене небажанням сільської ради фінансувати вибори старост із місцевого бюджету.

Згідно з абзацом другим частини першої статті 68 Закону України «Про місцеві вибори», витрати на підготовку і проведення чергових, позачергових та перших виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України..., коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України²⁵. Однак у цій же законодавчій нормі не передбачено виділення коштів із Державного бюджету на перші, а також на чергові та позачергові вибори старост. У наступному абзаці цієї ж статті зазначається, що всі інші види місцевих виборів проводяться за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів... (абзац третій частини першої статті 68 Закону²⁶).

Зі змісту цих норм випливає, що витрати на підготовку і проведення перших виборів старост села, селища мають здійснюватися територіальними виборчими комісіями **за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів**, що підтверджено у роз'ясненні Центральної виборчої комісії, наданому на звернення Асоціації міст України²⁷.

Таким чином, існує ризик, **що місцеві ради об'єднаних територіальних громад можуть відтермінувати обрання старост** до чергових місцевих виборів, аргументуючи своє рішення відсутністю коштів у місцевому бюджеті (хоча справжні причини можуть бути й інші). А до виборів інтереси цих громад будуть представляти колишні голови на посаді в.о. старост, більшість з яких упродовж останніх п'яти років і так керували ними. Або ж будуть застосовані «винаходи» на кшталт спеціалістів зі зв'язків із громадськістю, як у згаданій Кочубеївській ОТГ.

У разі ухвалення Верховною Радою України проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)²⁸, чергові місцеві вибори мають відбутися в жовтні 2017 року. В такому разі вибори старост за рахунок коштів Державного бюджету в об'єднаних громадах мали би пройти вже наступного року (хоча такий порядок фінансування законодавством прямо не передбачений). Якщо ж реформа не буде підтримана, то наступні чергові вибори відбудуться аж у 2020 році.

Тобто, якщо ОТГ будуть чекати чергових виборів для обрання старост за кошти Державного бюджету, **можна спрогнозувати такі варіанти розвитку ситуації:**

²⁴ Життя громади. Інформаційний вісник Кочубеївської сільської ради об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gittyagromady.wordpress.com/2016/02/>

²⁵ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII; остання редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

²⁶ Там само

²⁷ Роз'яснення Центральної виборчої комісії на звернення АМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://auc.org.ua/sites/default/files/rozyasnennya_cvk_vibori_starost.pdf

²⁸ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) №2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812



(1) периферійні населені пункти представлятимуть колишні голови на посадах в.о. старост до наступних чергових виборів;

(2) у разі складання повноважень в.о. старостами периферійні села і селища будуть позбавлені представництва, а голова і місцева рада ОТГ будуть на власний розсуд вирішувати питання про покладання обов'язків старост (наприклад, як це зроблено в Кочубеївській ОТГ).

На вирішення цієї проблеми спрямований законопроект №3535²⁹, що був зареєстрований групою народних депутатів на чолі з С.Власенком ще в листопаді 2015 року і на момент підготовки доповіді перебував на розгляді в парламентських комітетах. Проект пропонує внести до Закону «Про місцеві вибори» невеликі правки, які, тим не менш, гарантуватимуть фінансування за рахунок коштів Державного бюджету всіх чергових та перших місцевих виборів, включаючи перші та чергові вибори старост.

Щоправда, одного лише ухвалення законопроекту №3535 для вирішення проблеми фінансування перших виборів старост недостатньо. Дуже важливо, аби його затвердження було підкріплене необхідними ресурсами. Адже останнім часом у публічному просторі шириться інформація про брак коштів навіть на проведення перших виборів місцевих рад і голів ОТГ³⁰, що може взагалі загальмувати весь процес добровільного об'єднання громад в Україні.

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ЧЕРЕЗ СТАРОСТ ІНТЕРЕСІВ ПЕРИФЕРІЙНИХ ТЕРИТОРІЙ ОБ'ЄДНАНИХ ГРОМАД

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.

На сьогодні об'єднані громади України продемонстрували **декілька моделей рішень** у цьому питанні. Жодну з цих моделей не можна вважати апіорі вірною/невірною чи ефективною/ неефективною. Щвидше, слід вести мову про відповідність й адекватність цих моделей існуючим конфігураціям об'єднаних громад з точки зору балансу ефективного представництва інтересів та наявних ресурсів. Не варто забувати, що старости також можуть надавати окремі адмінпослуги у своїх населених пунктах, завдяки чому вони можуть сприяти підвищенню доступності та якості надання цих послуг у громаді.

²⁹ Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» (щодо фінансування підготовки і проведення перших виборів старост) №3535 від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57227

³⁰ Чому ЦВК відмовляє багатьом об'єднаним громадам у призначенні перших місцевих виборів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2971>



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.

Така модель прийнятна для декількох типів об'єднаних громад. По-перше, якщо у складі попередньо існуючих громад, які їх утворили, до об'єднання не було інших населених пунктів. Одним із небагатьох прикладів таких ОТГ є *Васильковецька сільська громада* (Тернопільська область), до складу якої увійшли одне центральне село і 5 периферійних, жодне з яких при цьому не мало у своєму складі інших населених пунктів. Відтак, запровадивши посади 5 старост, в цій об'єднаній громаді вдалося досягти їх оптимальної конфігурації.

Іншими прикладом такої моделі ОТГ є *Заводська громада* на Тернопільщині, утворена шляхом об'єднання двох сіл, жодне з яких не мало у своєму складі підпорядкованих населених пунктів. Тож з обранням всього одного старости в цій громаді забезпечено повне представництво периферії.

По-друге, ця модель цілком підходить для ОТГ, в яких населені пункти, що входять до складу громад, є відносно нечисельними, невеликими за розмірами і при цьому не дуже віддаленими один від одного. Зокрема, такими є *Богданівська, Єлізарівська і Новопокровська громади* у Дніпропетровській області, *Черкаська* – у Донецькій, *Берестівська і Преображенська* – у Запорізькій, *Верхнянська* – в Івано-Франківській, *Тузлівська і Червоноармійська громади* – в Одеській області, *Скала-Подільська, Золотниківська і Микулинецька* – у Тернопільській, *Ганнопільська і Сатанівська* – у Хмельницькій, *Мокрокалігирська* – в Черкаській, *Парафіївська громада* в Чернігівській області та деякі інші (див. таблицю в додатку).

Така модель виявляється цілком прийнятною і для деяких великих громад зі значною кількістю населених пунктів. Так, *Берездівська об'єднана громада* на Хмельниччині нараховує аж 27 сіл, 13 з яких раніше були центрами територіальних громад і 14 перебували у їх складі. Проте населення більшості з цих громад, разом із підпорядкованими селами, не перевищує 1000 осіб, відтак одного старости на одну колишню громаду виявляється достатньо для належного представництва інтересів периферії та виконання адміністративних функцій.

Іншими такими прикладами є *Мельнице-Подільська та Підволочиська селищні громади* в Тернопільській області. Перша нараховує 20 населених пунктів, друга – 23, однак за кількістю населення периферійні громади невеликі, тож запроваджувати посади старост ще й у підпорядкованих селах просто немає сенсу; особливо враховуючи той факт, що кількість старост у цих ОТГ і так велика. Те саме стосується і *Балтської міської громади* на Одещині, до складу якої входить 27 сіл, проте юрисдикція старост поширюється на рівень колишніх 16 територіальних громад, в той час як підпорядковані населені пункти окремих старост не обирають.



З-поміж проаналізованих ОТГ найбільшу кількість населених пунктів має *Шишацька селищна громада* на Полтавщині – 64 селища і села, які раніше були об'єднані у 12 територіальних громад. Однак населення підпорядкованих сіл у ній критично мале, тож запровадження 11 старост на рівні 11 периферійних громад для цієї ОТГ цілком достатньо.

Напротивагу, якщо у складі колишніх громад, що об'єдналися, були великі за чисельністю населення підпорядковані села і селища, то модель «одна сільська/селищна рада – один староста» може виявитися не зовсім придатною. Особливо це стосується тих громад, де є відносно великі населені пункти, які до укрупнення підпорядковувалися органам місцевого самоврядування нинішнього адмінцентру.

Так, у *Новоолександрівській сільській ОТГ* Дніпропетровської області було запроваджено всього одну посаду старости у селі Волоське. Водночас у складі громади нинішнього адмінцентру до об'єднання було ще 7 сіл, загальною чисельністю населення майже 4,5 тис. чол. (в тому числі с. Старі Кодаци – понад 1,6 тис. чол. і селище Дослідне – понад 2 тис. чол.). Проте в жодному із цих населених пунктів посади старост не запроваджені. У підсумку виходить, що с. Волоське разом із двома підпорядкованими йому селами має близько 1,5 тис. чол. населення і представлене старостою, а 7 сіл із населенням майже 4,5 тис. чол. старост не обирають узагалі. Натомість, якщо би від цих семи сіл обиралися ще зо два старости (по одному на декілька населених пунктів), то інтереси периферії в об'єднаній громаді потенційно могли би бути представлені краще.

Інший приклад – дві ОТГ у Чернівецькій області: *Великокучурівська* й *Волонівська*. У першій без старости залишилося с. Годилів (понад 1200 жителів), у другій – с. Грушівка (понад 1100 жителів). До об'єднання обидва села входили до складу громад нинішніх адмінцентрів. Враховуючи, що в кожній із цих громад діють лише по одному старості, обрання ще по одному сприяло би кращому представництву інтересів периферії.

Таким чином, 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.

Наприклад, до складу *Гуменецької об'єднаної громади* (Хмельницька область) входять 20 сіл, що раніше були об'єднані у 8 громад. Нинішній адмінцентр – с. Гуменці – мав у підпорядкуванні 5 сіл, а 7 інших громад разом нараховували ще 8 підпорядкованих населених пунктів. Після укрупнення було створено одну велику Гуменецьку громаду з населенням понад 14 тис. осіб, яка при цьому доволі мудро підійшла до формування конфігурації старост.



Загалом було запроваджено 13 посад старост, 7 з яких – у колишніх сільських громадах, що ввійшли до складу ОТГ (за винятком Гуменців як адмінцентру). Водночас із цих семи громад виокремлено 2 великих села, в яких також введено старост. Зокрема, с. Сахкамін (981 житель) і с. Нігинь (1275 жителів), які раніше підпорядковувалися одній Нігинській сільській раді, нині кожне мають свого старосту; так само розділилася колишня громада Голосківської сільської ради: с. Голосків (1661 житель) та с. Улянівка (311 жителів) мають спільного старосту, а с. Пудлівці (785 жителів) – отримали свого окремого. За таким самим принципом запроваджено посади старост у селах, що раніше були підпорядковані Гуменецькій сільській раді: по одному старості у селах Вербка (1416 осіб), Колубаївці (678 осіб) і Слобідка-Гуменецька (825 осіб), а також один спільний староста в менших селах Лисогірка (387 осіб) та Привороття Друге (133 осіб).

У цілому, конкретно в *Гуменецькій громаді* такий підхід до формування конфігурації старост є цілком виправданим, адже в підсумку кожний елемент громади з населенням понад 500 осіб отримав свого старосту. Відповідно, така система представництва інтересів периферії через старост виглядає збалансованою.

Є низка інших об'єднаних громад, які доволі грамотно використали таку саму модель. Наприклад, у *Дубрівській сільській громаді* (Житомирська область) від чотирьох сіл колишньої Мокренської сільської ради обрано двох старост. У *Тячівській міській громаді* на Закарпатті «додаткового» старосту обрано в с. Тячівка (1555 жителів), яке раніше підпорядковувалося нинішньому адмінцентру – м. Тячеву. У *Веселівській об'єднаній громаді* Запорізької області обрано 4 старости на 7 населених пунктів, з яких одного – в селі, що раніше було підпорядковане адмінцентру, і ще одного – в селі, яке входило до складу периферійної громади.

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.

Для прикладу, така модель зустрічається у *Печеніжинській селищній громаді* (Івано-Франківська область), до складу якої входять 8 населених пунктів, при чому 7 із них до об'єднання мали власні органи місцевого самоврядування, і тільки один – с. Кийданці – знаходився у підпорядкуванні. Водночас це село має більше 1 тис. жителів, тож запровадження на його рівні посади старости є виправданим. У підсумку ж у цій громаді нині обрано 8 старост – по одному на кожен населений пункт.

Інший приклад – *Меджибізька селищна громада* (Хмельницька область), до складу якої входять 11 периферійних сіл, у кожному з яких обрано старост. Щоправда, доцільність запровадження посад старост в деяких із них є доволі дискусійною через невелику кількість населення, як-от в с. Западинці (250 осіб) чи в с. Русанівці (309



осіб). Хоча з точки зору представництва інтересів периферії таку конфігурацію слід оцінювати позитивно.

Зутрічається ця модель і в значно менших громадах. Наприклад, у *Калитянській ОТГ* (Київська область), де старости обрані в усіх 5 населених пунктах, попри те, що кількість мешканців у них коливається від 196 осіб у с. Опанасів до понад 3000 осіб у с. Семиполки. Це, звичайно, викривляє представництво мешканців великого села, однак сприяє кращому представництву периферії ОТГ загалом.

Так само, всі периферійні населені пункти (щоправда, їх лише 2) мають своїх старост у *Глибоцькій об'єднаній громаді* Чернівецької області. У цьому випадку це критично важливо, враховуючи, що ця ОТГ є типовою асиметричною громадою, в якій частка населення адміністративного центру сягає 87%. Це рівною мірою стосується і *Біляївської міської громади* на Одещині, яка теж є асиметричною, тож наявність старост в усіх населених пунктах має істотне значення.

Четверта модель зводиться до того, що кількість старост менша, за кількість попередньо існуючих територіальних громад, які ввійшли в ОТГ. Прикладом її застосування є *Великомихайлівська селищна громада* Одеської області, до складу якої увійшли 8 периферійних сільських громад, однак за рішенням місцевої ради тут обрано лише 7 старост. Зазначене рішення цілком виправдане, адже до складу об'єднаної громади ввійшли два села, раніше підпорядковані Юрківській сільській раді – Юркове і Держинське, сумарне населення яких складає близько 150 осіб. Зрозуміло, що обрання окремого старости для такої невеликої громади є недоцільним, тож ці два населені пункти мають спільного старосту із сусіднім с. Гребеники.

Інша справа – *Новокалінівська міська об'єднана громада* у Львівській області, де два села колишньої Калинівської сільської ради – Калинів і Кружки – із загальною кількістю жителів майже 800 чоловік, не мають свого старости. Враховуючи, що ці села географічно близькі до адмінцентру ОТГ м. Новокалинова, вони, по суті, в адміністративних питаннях приєднані до нього. Хоча враховуючи, що ці населені пункти є селами (на відміну від міста – центру громади), вони можуть мати специфічні потреби та інтереси, для реалізації яких гіпотетично міг би бути потрібний староста.

З-поміж ОТГ України, які вже обрали старост, виділяються декілька, що мають унікальну конфігурацію. Відтак вони потребували особливого підходу до вирішення питання щодо кількості старост та визначення населених пунктів, в яких ці старости мають обиратися.

Зокрема, такою є *Війтовецька селищна громада* у Хмельницькій області. Вона складається із 17 населених пунктів, які були раніше об'єднані у 12 громад, однак при цьому кількість населення у більшості сіл не перевищує декількох сотень осіб. Тим не менш, місцева рада прийняла рішення обирати старост в усіх 11 периферійних громадах, що приєдналися, а також в одному підпорядкованому населеному пункті. По суті, тут застосовано другу модель конфігурації старост, в той час як більше підходить



четверта. Адже, по-перше, ця громада є симетричною, тож не потребує додаткового посилення представництва периферії; по-друге, запровадження посад старост у селах і селищах із населенням 200-300 осіб невиправдана з позицій потенційних ресурсних витрат.

Вибудовучи власні моделі конфігурації старост, деякі об'єднані громади України взагалі пішли шляхом «перекроєння» колишніх взаємозв'язків між населеними пунктами. Скажімо, у *Солонянській громаді* Дніпропетровської області староста сіл Широке, Малозахарине і Лікнеп здійснює свої повноваження у населених пунктах, які до об'єднання входили до різних громад. Крім того, в цій ОТГ старост також мають два великих населених пункти – с. Аполлонівка та селище Жданове, що раніше підпорядковувалися адмінцентру, в той час як дрібні населені пункти цього ж підпорядкування старост не обирають.

Доволі специфічна ситуація склалася у *Тростянецькій сільській громаді* Львівської області. По-перше, нинішній адмінцентр – село Тростянець – раніше саме було підпорядкованим населеним пунктом, що входило до складу Бродківської сільської ради. По-друге, крім п'яти колишніх територіальних громад, що утворили цю ОТГ, до них ще додатково доєдналися два села із підпорядкування Миколаївської міської ради (саме це місто в Тростянецьку ОТГ не входить).

Виходячи з такої конфігурації громади, місцева рада запровадила 7 посад старост. Юридичність чотирьох із них поширюється на 4 колишні територіальні громади, що приєдналися; одного – на два села, що були раніше підпорядковані адмінцентру – Бродки і Суха Долина (однак село Глуховець із цього ж підпорядкування старосту не обирає); ще одного – на приєднане від Миколаївської міської ради село Липівка та підпорядковане раніше адмінцентру громади село Луб'яна; і ще одного – на маленьке село Заклад (277 мешканців) із підпорядкування Миколаївської міської ради.

Цікавий підхід до конфігурації старост запропонований у *Розсошанській громаді* на Хмельниччині, де с. Вищі Вовківці, що раніше було підпорядковане адмінцентру, в юрисдикції старости об'єднане з окремо існуючою до об'єднання громадою с. Андрійківці. Натомість, друге підпорядковане адмінцентру – с. Нижні Вовківці – має свого старосту. І хоча в цій громаді спостерігаються суттєві диспропорції у населенні периферійних населених пунктів, тим не менш, всі вони представлені старостами.

Вельми специфічна конфігурація склалася в *Лісогриновецькій громаді* Хмельницької області. Тут запроваджено 13 посад старост на 15 периферійних населених пунктів. По суті, в громаді застосована модель «один населений пункт – один староста», щоправда два села, які до об'єднання утворювали одну територіальну громаду – Малашівці та Волиця, із цієї моделі чомусь випали і старост не обирають взагалі (!). Натомість, решта колишніх громад розділені на окремі села, кожне з яких обирає старосту, при тому, що кількість населення в багатьох із них критично мала: наприклад, с. Шпичинці (392 жителі), с. Редвинці (264 жителі), с. Тиранівка (130 жителів), с. Ходаківці (231 житель), с. Печеськи (393 жителі), с. Скаржинці (299 жителів).



З погляду потенційних витрат ресурсів, запровадження окремих посад старост у настільки малих населених пунктах є недоцільним. Тож для такого типу громад більш прийнятною є четверта модель конфігурації старост, що дозволяє повністю представити периферію ОТГ і водночас оптимізувати території, на які поширюється юрисдикція старост.

З точки зору представництва інтересів периферії об'єднаних громад через старост, а також потенціалу останніх впливати на прийняття та виконання рішень, важливе значення має **частка старост у виконавчому комітеті місцевої ради**.

Так, у *Берездівській сільській громаді* на Хмельниччині із 17 членів виконкому 12 – це старости, що дозволяє останнім бути в громаді справді впливовою силою. Іншими такими прикладами є *Волочиська міська громада*, в якій 20 із 39 членів виконкому є старостами; або ж *Чорнострівська селищна громада* (теж Хмельницька область), де до складу виконавчого комітету входять лише голова громади, його заступник, секретар виконкому і 9 старост.

Натомість, у *Балтській міській громаді* на Одещині обрано 16 старост, проте їх частка у виконавчому комітеті з 54 членів складає близько 30%. Попри те, що старости тут не мають більшості, вони все одно можуть бути достатньо впливовими, за умови координації дій між собою та заручення підтримкою деяких інших членів виконкому.

В асиметричних ОТГ, де до центральної приєднуються 2-3 периферійних громади, вплив старост на прийняття рішень ускладнюється. Зокрема, у *Маразліївській сільській громаді* в Одеській області 3 старости, що входять у виконком із 17 членів, на прийняття рішень серйозно впливати не можуть. Те саме стосується, наприклад, і *Білозірської громади* на Черкащині, де із 17 членів виконкому тільки один староста. Власне, це є проблемою більшості асиметричних громад.

У проаналізованих об'єднаних громадах України можна помітити цікаву тенденцію, що чимало **місцевих рад тяжіють до утворення «роздутих» виконавчих комітетів**. Особливо чітко вона простежується на прикладі великих громад, в яких кількісний склад виконкомів подекуди більший за кількість депутатів у місцевих радах.

Так, у *Балтській міській громаді* (Одеська область) при 36 депутатах міськради сформовано виконком із 54 осіб; у *Волочиській 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 виконкому³¹ і т.д.

Проте «роздуті» виконавчі комітети зустрічаються і в багатьох малих ОТГ, а кількість членів у них часто перевищує кількісний склад виконкомів великих міст

³¹ За даними з офіційних сайтів відповідних об'єднаних територіальних громад



України. Наприклад, у вже згадуваній *Маразлівській громаді* (Одеська область), яка охоплює всього декілька населених пунктів та має трохи більше 6 тис. чол. населення, виконком утворений у кількості 17 осіб. Всього лиш трохи більша від неї *Понінківська громада* (Хмельницька область) утворила виконком у складі 20 членів. І таких прикладів є чимало.

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 членів³².

Звичайно, великий кількісний склад не є загальною рисою, притаманною виконавчим комітетам усіх об'єднаних громад, і є чимало прикладів, коли виконками кількісно більш-менш співвідносяться із розмірами ОТГ. Проте наявність значної частки громад зі справді «роздутими» виконкомом дозволяє припустити, що утворюючи їх, місцеві ради прагнули тим самим нівелювати роль старост у виконавчому органі та їх можливість впливати на прийняття рішень. Своєю чергою, це може негативно позначатися на можливостях старост представляти інтереси периферійних населених пунктів.

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Аналіз місцевих нормативно-правових актів, що регулюють діяльність старост, певною мірою ускладнений відсутністю вільного доступу до текстів відповідних рішень. **Власні веб-ресурси мають лише 57 із 84** об'єднаних громад, у яких пройшли перші вибори старост. При цьому **27** із них мають саме власні окремі сайти, в той час як **30** – ведуть свої сторінки на Порталі об'єднаних територіальних громад gromada.org.ua.

Лише **18 із 57** об'єднаних територіальних громад розмістили на своїх офіційних сайтах тексти Положення про старосту. Ще **3** ОТГ розмістили рішення про ухвалення Положення, однак самого тексту Положення на сайті знайти не вдалося. **5 громад** прописали права та обов'язки старости у Статуті, відповідно, окремого Положення вони не розробляли.

Аналіз 18 Положень та розділів про старост у 5 Статутах територіальних громад виявив, що всі вони були зроблені на основі Примірного Положення про старосту, розробленого Асоціацією міст України³³. Відповідні положення складаються із трьох розділів:

- статус старости, порядок його обрання та строк повноважень;

³² За даними офіційних сайтів відповідних міських рад

³³ Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Модуль 1. Типовий статут територіальної громади. Примірне положення про старосту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/sites/default/files/books2web.pdf>



- повноваження старости та організація його роботи;
- підзвітність, підконтрольність та відповідальність старости.

Старости є головними представниками інтересів периферійних населених пунктів, тому важливо, аби Положення чи Статут наділяли їх ефективними механізмами впливу на прийняття рішень радою. Запропоноване об'єднаним громадам примірне Положення Асоціації міст України містить важливу норму, згідно з якою староста наділений повноваженнями погоджувати проекти рішень ради об'єднаної територіальної громади, що стосуються майна ОТГ, розташованого на території села/селища, в якому староста обраний.

Більшість з ОТГ, які вдалося проаналізувати, – **14** – внесли цю норму до власних положень і статутів. Натомість, три громади – *Берестівська* (Запорізька область), *Печеніжинська* (Івано-Франківська область) і *Тростянецька* (Львівська область) – проігнорували цей механізм. Тому старости цих ОТГ не мають важелів захисту інтересів сіл і селищ, від яких вони обрані, у разі, якщо рада приймає невідповідні їм рішення щодо майна громади.

Інші механізми стримувань та противаг, які би дозволяли старості мати реальний вплив на процес прийняття рішень, місцевими радами в положення не були включені.

Ряд ОТГ доповнили примірне Положення АМУ власними нормами в частині наділення старост додатковими повноваженнями та обов'язками.

Наприклад, староста *Черкаської селищної громади* (Донецька область) зобов'язаний **надавати допомогу соціально незахищеним** верствам населення, сприяти **оповіщенню призовників** та військовозобов'язаних по виклику до Слов'янського ОМВК.

Балтська міська рада та *Великомихайлівська селищна рада* Одеської області поклали на старост громади обов'язок **реєстрації місця проживання** у власних населених пунктах.

Староста *Пирятинської міської громади* Полтавської області може вчиняти **нотаріальні дії**, передбачені частиною першою статті 37 Закону України «Про нотаріат»: вжиття заходів щодо охорони спадкового майна; посвідчення заповітів (крім секретних); видача дублікатів посвідчених ними документів; засвідчення вірності копій (фотокопій) документів і виписок з них; засвідчення справжності підпису на документах. Також як член виконавчого комітету Пирятинської міської ради (пункт третьої частини першої статті 4 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»), староста **проводить державну реєстрацію актів цивільного стану**, визначених частиною другою статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану».

Староста Пирятинської ОТГ може **сприяти створенню громадського активу при старості села**, який визначатиме пріоритетність проведення робіт на



території села (сіл) внутрішньої громади та здійснюватиме контроль за діяльністю старости.

Рада Летичівської ОТГ Хмельницької області також наділила старост повноваженнями вчиняти нотаріальні дії: *вживати заходів щодо охорони спадкового майна; посвідчувати заповіти (крім секретних); видавати дублікати посвідчених ними документів; засвідчувати вірність копій (фотокопій) документів і виписок з них; засвідчувати справжність підпису на документах.*

Крім того, старости можуть вчиняти дії відповідно до статті 245 Цивільного кодексу України, а також пункту 4 частини 2 статті 40 Закону «Про нотаріат» прирівняні до нотаріальних, а саме: *посвідчувати довіреності осіб, які проживають у населених пунктах, де немає нотаріусів, крім довіреностей на право розпорядження нерухомим майном, довіреностей на управління і розпорядження корпоративними правами та довіреностей на користування та розпорядження транспортними засобами.*

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ

Перший досвід становлення та функціонування інституту старост в Україні виявив низку проблем і недоліків, про які вже йшлося вище. Тому на порядку денному постало питання про необхідність його удосконалення, насамперед на рівні законодавчого регулювання.

1 червня 2016 року групою народних депутатів зареєстровано законопроект №4742 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)»³⁴. Законопроект пропонує внести зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та похідні від них зміни до законів «Про місцеві вибори», «Про запобігання корупції» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», спрямовані на більш чітке визначення статусу старости, просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав і порядку дострокового припинення повноважень, а також гарантій діяльності.

Перша важлива новація, яка пропонується у законопроекті №4742, - це введення у Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» поняття **старостинського округу**. Під ним розуміються *населені пункти (села, селища), що перебували на території юрисдикції ради сільської, селищної територіальної громади, яка увійшла до складу об'єднаної територіальної громади*³⁵. По суті, цим поняттям має позначатися територія, на яку поширюються повноваження одного старости.

Виходячи із наведеного визначення, межі старостинських округів мають співпадати з межами колишніх територіальних громад в тому вигляді, як вони

³⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) №4742 від 01.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269

³⁵ Там само



існували до об'єднання. З іншого боку, законопроект містить положення, згідно з яким за рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду, межі старостинського округу можуть бути змінені³⁶. Це означає, що місцева рада ОТГ має право переносити населені пункти з одного старостинського округу в інший, тим самим забезпечуючи більш-менш рівномірний розподіл населення поміж ними.

У чинній редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що старости обираються у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, ... за винятком її адміністративного центру³⁷. Законопроектом №4742 пропонується виключити це положення і натомість прописати, що на території юрисдикції ради територіальної громади села, селища, міста, яке стало адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, старостинський округ не утворюється³⁸.

Отже, відповідно до чинного законодавства, старости не обираються лише в населених пунктах, що є адміністративними центрами об'єднаних громад. Однак вони можуть обиратися у селах і селищах, які до об'єднання входили з адмінцентром в одну громаду і підпорядковувалися його місцевій раді. Як свідчить наведений вище аналіз проблем представництва інтересів периферії ОТГ, обрання старост у багатьох таких населених пунктах доцільне й виправдане. Адже серед них часто зустрічаються доволі великі села/селища або ж сумарна кількість населення декількох таких населених пунктів нараховує декілька тисяч осіб.

Проте пропонуване формулювання законопроекту №4742 може позбавити села і селища, які до об'єднання були підпорядковані нинішнім адміцентрам, права обирати старост на підставі того, що вони входили в юрисдикцію ради територіальної громади села, селища, міста, яке стало адміністративним центром ОТГ. Водночас із цього формулювання не зрозуміло, чи мають право місцеві ради приєднати такі населені пункти до інших старостинських округів.

Таким чином, закладені у законопроект положення щодо старостинського округу є **нечіткими та уможлиблюють різночитання**. А тому існує ризик, що значна частина периферії об'єднаних громад у підсумку може залишитися без представництва через старост.

Друге важливе нововведення проекту №4742 полягає у суттєвому **розширенні повноважень старост**. Зокрема, до п'яти повноважень, визначених у чинній редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», мають бути додані й інші.

³⁶ Там само

³⁷ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР; остання редакція від 02.06.2016 №1405-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

³⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) №4742 від 01.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269



По-перше, старостам пропонується надати можливість **брати участь у пленарних засіданнях місцевої ради та її постійних комісій** із правом дорадчого голосу та гарантованого виступу при обговоренні питань, що зачіпають інтереси жителів сіл, селищ, що перебувають на території відповідного старостинського округу. Впровадження цього права слід оцінити позитивно, адже воно здатне посилити спроможність старост впливати на порядок денний місцевої ради та представляти інтереси периферійних населених пунктів, від яких вони обрані.

По-друге, староста має **сприяти діяльності голови громади та депутатів місцевої ради** на території свого старостинського округу, а також **брати участь в організації виконання рішень місцевої ради та розпоряджень голови громади** у старостинському окрузі та у **контролі за їх виконанням**. Враховуючи, що староста є посадовою особою місцевого самоврядування, наділення його цими виконавчими повноваженнями є логічним і доцільним. Єдине, що викликає запитання, - це чому і яким чином староста має сприяти діяльності окремих депутатів місцевої ради, які не є посадовими особами місцевого самоврядування, а реалізують представницьку владу через колективний орган – раду, і при цьому можуть бути обрані від одномандатних округів, що лежать поза межами території юрисдикції старост.

По-третє, принципово важливо, що законопроект №4742 пропонує на законодавчому рівні закріпити повноваження старост **погоджувати проекти рішень місцевої ради, які стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідних старостинських округів**. У деяких об'єднаних громадах таке повноваження вже сьогодні прописане у Статутах і положеннях про старост. Закріплення його в законодавстві дозволить поширити відповідну практику на всі об'єднані громади України, і тим самим закласти дієвий механізм стримувань і противаг між центром та периферією ОТГ.

По-четверте, аналізований проект закону ставить перед старостами широке коло завдань щодо **здійснення в межах відповідних старостинських округів моніторингу** стану довкілля, об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури, правопорядку, а також стану дотримання прав і законних інтересів жителів сіл, селищ у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації їх права на працю, медичну допомогу. За підсумками моніторингу старости **зобов'язані інформувати** місцеву раду, її виконавчі органи та відповідні органи державної влади щодо виявлених недоліків.

Загалом ці завдання є цілком посилюючими для старост. Більш того, їх належне виконання здатне покращити внутрішню комунікацію в громаді, сприяти швидшому вирішенню проблем, що виникають, та покращенню якості надання адміністративних послуг. Це особливою мірою стосується великих громад, що складаються зі значної кількості населених пунктів, у яких органи влади в адміністративному центрі можуть просто не помічати важливих проблем на периферії.

По-п'яте, законопроект пропонує в законодавстві прописати право старост **одержувати від виконавчих органів** місцевої ради, підприємств, установ,



організації комунальної форми власності та їх посадових осіб необхідні для виконання покладених на них завдань **інформацію, документи і матеріали**. Це право також підвищує статус старост в об'єднаних громадах та є важливою гарантією їх діяльності, тож його запровадження можна вважати доцільним і виправданим.

По-шосте, ще одним позитивом є наділення старост функціями **сприяти утворенню та діяльності** в населених пунктах відповідного старостинського округу **органів самоорганізації населення**, а також **брати участь в організації та проведенні** в населених пунктах відповідного старостинського округу **загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої демократії**. У цьому сенсі старости покликані стати своєрідним посередником між органами влади ОТГ та мешканцями периферії в реалізації останніми права на місцеве самоврядування через різні форми громадської участі.

З іншого боку, **мінусом законопроекту** є те, що він фактично містить виключний перелік повноважень старости, в той час як чинна редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» допускає, що Положенням про старосту на нього можуть покладатися й інші обов'язки. Враховуючи, що в деяких ОТГ може виникнути потреба **делегувати старостам частину виконавчих повноважень**, останню норму доцільно залишити. Однак при цьому її варто доповнити уточненням, що ці обов'язки мають належати до компетенції виконавчих органів місцевої ради.

Загалом розширюючи повноваження старост, законопроект №4742, тим не менш, містить і **вкрай негативний момент**, пов'язаний із прагненням зробити членство старост у виконавчих комітетах місцевих рад не обов'язковим (як сьогодні), а факультативним. У чинній редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко прописано, що *староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою*³⁹. Натомість, у редакції законопроекту пропонується таке формулювання: *староста може бути членом виконавчого комітету ради, що представляє об'єднану територіальну громаду*⁴⁰.

У разі ухвалення цього положення, питання про те, чи включати старост до складу виконкому, чи не включати, буде вирішуватися виключно місцевою радою об'єднаної територіальної громади та залежати від її доброї волі. У результаті цілком можливими стануть ситуації, коли до виконкому старости не будуть включені взагалі, або ж буде включена лише частина старост, що ставитиме їх у нерівні умови. Це особливо небезпечно для асиметричних громад, в яких старости потенційно є чи не єдиним реальним суб'єктом представництва та захисту інтересів периферійних колективів. Якщо старости не будуть включені до складу виконавчого комітету, то їх можливості щодо реалізації своїх функцій будуть суттєво обмежені.

³⁹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР; остання редакція від 02.06.2016 №1405-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

⁴⁰ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) №4742 від 01.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269



Крім того, пропонується порядок включення старост до складу виконавчого комітету зробіть їх більш залежними від депутатів ради, які затверджують кількісний і персональний склад виконкому, та голови громади, що подає кандидатури до його складу. Своєю чергою, це може негативно позначитися на можливостях старост займати жорстку позицію при захисті інтересів сіл і селищ, від яких вони обрані.

Позитивним нововведенням законопроекту №4742 є запровадження механізмів **підзвітності та відповідальності старост**, які в чинному законодавстві відсутні. Зокрема, законопроект закріплює, що *староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідних сіл, селищ, відповідальним - перед сільською, селищною, міською радою.*⁴¹ При цьому староста зобов'язаний *не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед жителями відповідних сіл, селищ на відкритій зустрічі з громадянами. А на вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста зобов'язаний прозвітувати перед радою про свою роботу в будь-який визначений нею термін*⁴².

Врешті, вкрай важливо, що пропонується зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають виключний **перелік підстав для дострокового припинення повноважень старости**, тим самим усуваючи недолік чинної редакції, в якій ці підстави не прописані. Зокрема, йдеться про такі підстави:

- (1) звернення з особистою заявою до місцевої ради про складення повноважень;
- (2) припинення громадянства;
- (3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо старости;
- (4) набрання законної сили рішенням суду про притягнення старости до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у вигляді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- (5) визнання старости судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- (6) смерть;
- (7) відкликання з посади за народною ініціативою.

Особливе значення в цьому контексті має запровадження механізму **відкликання за народною ініціативою**, яке 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.

Водночас законопроект №4742 містить ще одну норму, згідно з якою *повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням сільської, селищної, міської ради якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи*

⁴¹ Там само

⁴² Там само



громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень⁴³. При цьому відповідне рішення рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від її загального складу.

Основна небезпека цих положень полягає у тому, що вони фактично закладають підвалини для **повного підпорядкування старост місцевій раді ОТГ**, що неодмінно знижуватиме їх спроможність ефективно захищати інтереси периферійних населених пунктів, у яких вони обрані. Більш того, в результаті ухвалення цих норм колективний орган, обраний всією об'єднаною громадою, отримає право припиняти повноваження посадової особи, обраної лише частиною цієї громади. В асиметричних ОТГ це може призвести до **повного домінування адміністративних центрів та дискримінації периферії**.

Український досвід функціонування місцевого самоврядування дає чимало прикладів, коли депутати місцевих рад із доволі сумнівних підстав достроково припиняли повноваження сільських, селищних і міських голів, часто керуючись виключно політичними і/або меркантильними мотивами. Проте якщо для дострокового припинення повноважень голови рада має ухвалити відповідне рішення двома третинами голосів від свого загального складу, то у випадку старост достатньо буде лише простої більшості. У підсумку ми можемо отримати прецеденти дострокового припинення повноважень старост, за те, що останні діятимуть в інтересах своїх населених пунктів (тобто виконуватимуть свою головну функцію), проте всупереч волі місцевих рад та їх голів.

Крім проаналізованого законопроекту №4742, у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо виборів старост №4091 від 17.02.2016⁴⁴. Він також пропонує внести деякі зміни до законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві вибори», які проте мають не принциповий, а швидше уточнюючий характер.

Насамперед законопроект пропонує уточнити, що старости можуть обиратися як в одному, так і в декількох населених пунктах. І хоча чинна редакція закону це також допускає, пропозиція щодо більш точного формулювання відповідного положення виглядає слушною. Власне, саме з цією невеликою зміною пов'язані всі інші пропоновані у проекті №4091 корегування положень законодавства, які більшою мірою мають технічний характер. При цьому жодних пропозицій щодо розширення повноважень старост, закріплення принципів їх взаємодії з місцевою радою ОТГ чи-то механізмів їх підзвітності та відповідальності цей законопроект не містить.

Таким чином, за масштабом пропонованих змін, в тому числі в частині чіткого визначення територіальної основи діяльності старост, проект №4091 суттєво

⁴³ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) №4742 від 01.06.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269

⁴⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо виборів старост №4091 від 17.02.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58200



поступається проекту №4742. По суті, він лише дещо уточнює порядок обрання старост, проте жодним чином не змінює їх статус у системі місцевого самоврядування в Україні.

ВИСНОВКИ

Аналіз процесу становлення й функціонування інституту старост в об'єднаних територіальних громадах України та його місця в системі місцевої влади виявив такі специфічні риси і проблеми:

1. У питаннях правового статусу та повноважень старост:

- На законодавчому рівні правовий статус і повноваження старост врегульовані лише в загальних рисах. Тому для ефективного функціонування цього інституту необхідна якісна місцева нормативно-правова база: Статут територіальної громади, Положення про старосту, регламенти місцевої ради та її виконавчих органів, інші дотичні порядки й положення, в яких чітко й детально мають бути прописані всі механізми і процедури, пов'язані з діяльністю старост. При цьому право об'єднаних територіальних громад самостійно визначати ці механізми і процедури та делегувати старостам додаткові функції й повноваження слід розглядати як важливу складову самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення.

Водночас перший досвід функціонування інституту старост в Україні свідчить, що низка ключових питань в їх діяльності потребують уніфікованого регулювання саме на рівні законодавства. Зокрема, це питання територіальні основи діяльності старост, перелік їх обов'язкових повноважень, механізми відповідальності та підзвітності старост, підстави і порядок дострокового припинення їх повноважень. Відтак сьогодні існує гостра потреба у внесенні змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та суміжних законодавчих актів з метою більш чіткого визначення статусу старост в об'єднаних громадах України.

- Розроблений з цією метою проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» №4742 від 01.06.2016 здатен заповнити частину існуючих на сьогодні законодавчих прогалин у регулюванні інституту старост. Разом із тим, цей законопроект містить декілька положень, що несуть серйозні ризики і навіть можуть становити небезпеку для ефективного функціонування цього інституту. Зокрема, йдеться про (1) недостатньо чітке визначення територіальної основи (просторових меж) діяльності старост; (2) запровадження факультативного членства старост у виконкомах місцевих рад; (3) наділення місцевих рад об'єднаних громад правом достроково позбавляти старост повноважень.

- Територіальна основа діяльності старост та критерії, за якими місцева рада має приймати рішення, скільки старост і в яких населених пунктах обирати, ні в законодавстві, ні в підзаконних актах чітко не визначені. Як наслідок, ради ОТГ у



цьому питанні мають повну свободу дій та вирішують його на власний розсуд. Більшості ОТГ при цьому вдалося сформувати оптимальні конфігурації старост. З іншого боку, чимало громад обрали неадекватні моделі. Все це зумовлює гостру потребу в методичних рекомендаціях, які слугуватимуть орієнтиром для об'єднаних територіальних громад при визначенні кількості та конфігурації старост. Методичні рекомендації доцільно розробити й затвердити на рівні Кабінету Міністрів України.

- Важливим недоліком чинного законодавства є відсутність у ньому механізму відкликання старост за народною ініціативою. Це, по-перше, ставить старост у нерівні умови порівняно з іншими виборними посадовими особами місцевого самоврядування, які можуть бути відкликані в такий спосіб. По-друге, суттєво звужує можливості самих громад впливати на діяльність старост та контролювати її.

2. У питаннях обрання старост:

- Чинне українське законодавство не встановлює жодних термінів для проведення перших виборів старост у новоутворених ОТГ. Водночас, поки ці вибори не проведені, закон покладає виконання обов'язків старост на колишніх сільських/селищних голів громад, що об'єдналися. Тому чимало об'єднаних громад свідомо затягують із призначенням таких виборів, при чому не лише з метою економії бюджетних коштів, але й задля того, аби не порушувати існуючі владні розклади. У затягуванні з виборами зацікавлені й чимало колишніх сільських і селищних голів, які нині виконують обов'язки старост.

У підсумку маємо ситуацію, коли за 9 місяців, що минули з часу обрання місцевих рад і голів у 159-и перших об'єднаних громадах (25 жовтня 2015 року), вибори старост спромоглися провести тільки 84 ОТГ. З високою імовірністю деякі об'єднані громади можуть під різними приводами затягувати з проведенням виборів настільки надовго, наскільки це можливо. Відповідно, постає необхідність на законодавчому рівні визначити чіткий термін упродовж якого новоутворені об'єднані громади повинні провести перші вибори старост. При чому за точку відліку цього періоду слід брати дату проведення перших виборів ради і голови ОТГ, які фактично завершують процес об'єднання громади.

- Порядок виборів старост в Україні загалом відповідає міжнародним стандартам демократичних виборів та співвідноситься з європейськими виборчими практиками, а використовувана мажоритарна система відносної більшості для цього рівня виборів є оптимальною. Майже в усіх округах, де проходили вибори старост, вони були визнані такими, що відбулися. Ті чи інші проблеми в організації виборчого процесу та встановленні результатів голосування виникали лише на рівні окремих громад і населених пунктів та не мали системного характеру.

- Важливим недоліком українського виборчого законодавства є те, що воно допускає балотування та обрання на місцевих виборах (в тому числі старостою) кандидатів, засуджених за злочини невеликої та середньої тяжкості, при чому навіть якщо на момент виборів ці кандидати відбувають покарання в місцях позбавлення волі. Це не узгоджується з практиками розвинутих демократичних країн, в яких,



зазвичай, особи, засуджені за будь-які умисні злочини на період дії судимості позбавляються пасивного виборчого права.

- Законодавче закріплення норми щодо фінансування перших виборів старост за рахунок місцевих бюджетів дозволяє окремим радам ОТГ не проводити такі вибори, аргументуючи це рішення відсутністю коштів. Враховуючи важливість перших виборів старост для реформи місцевого самоврядування, а також обмеженість ресурсів в об'єднаних громадах на етапі їх становлення, доцільно забезпечити фінансування цих виборів за рахунок коштів Державного бюджету.

3.У питаннях діяльності старост:

- В асиметричних ОТГ (у яких кількість населення адмінцентру в рази перевищує кількість населення в усіх разом узятих периферійних населених пунктах) можливості старост впливати на порядок денний та прийняття рішень мінімальні. Відповідно, в таких громадах існує потреба в запровадженні максимально можливої кількості старост, для того, аби забезпечити додаткове представництво інтересів периферії. Крім того, в асиметричних громадах особливого значення набувають місцеві механізми стримувань і противаг, які дозволяють старостам блокувати рішення, що суперечать інтересам сіл і селищ, які вони представляють. Прикладом такого механізму є право старости погоджувати проекти рішень щодо майна об'єднаної територіальної громади, розташованого на території населеного пункту, в якому староста обраний.

- Напротивагу, у симетричних ОТГ (в яких відсутній сильний адміністративний центр, або ж наявність сильного центру збалансована широкою периферією) потенціал впливу старост на прийняття рішень вищий. У таких громадах старости можуть координувати свої дії та утворювати своєрідні коаліції задля більш ефективного представлення інтересів периферійних населених пунктів. Проте це зовсім не заперечує потреби в механізмах стримувань і противаг, які для симетричних громад теж необхідні.

- Серед об'єднаних громад України спостерігається загальна тенденція до формування «роздутих» виконавчих комітетів місцевих рад, кількість членів у яких часто перевищує кількісний склад виконкомів обласних центрів України, а подекуди – і кількість депутатів у відповідних радах ОТГ. Значна частка громад зі справді «роздутими» виконкомомим дозволяє припустити, що утворюючи їх, місцеві ради прагнули тим самим нівелювати роль старост у виконавчому органі та їх можливості впливати на прийняття рішень. Відтак самим місцевим радам ОТГ необхідно оптимізувати кількісний і персональний склад своїх виконкомів так, аби гарантувати їх безперебійну роботу та збалансоване представництво інтересів мешканців адміністративного центру і периферії.

- Незадовільний інформаційний супровід діяльності місцевих рад ОТГ ускладнює доступ мешканців до відповідної інформації, зокрема про старост. У багатьох об'єднаних громадах України взагалі немає власних офіційних веб-сайтів, а там, де вони є, дані про старост часто відсутні. Ситуація потребує якнайшвидшого



виправлення, адже наявність власного веб-ресурсу для всіх ОТГ сьогодні є вимогою часу, а вільний доступ до інформації про старост є невід'ємною складовою належного функціонування цього інституту.

Проведене дослідження дає підстави сформулювати такі **рекомендації**:

Верховній Раді України:

1. Внести зміни до прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якими зобов'язати ОТГ проводити перші вибори старост не пізніше, ніж через півроку після перших виборів ради та голови ОТГ.

2. Внести зміни до Закону «Про місцеві вибори», виклавши частину 2 статті 9 у такій редакції: *«Депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку».*

3. Ухвалити проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» (щодо фінансування підготовки і проведення перших виборів старост)» №3535 від 26.11.2015 та внести відповідні зміни до Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» з метою забезпечення фінансування перших виборів старост за рахунок коштів Державного бюджету.

4. Доопрацювати проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» №4742 від 01.06.2016, а саме:

- Внести зміни до визначення поняття старостинського округу (стаття 1), виклавши його в такій редакції: *«старостинський округ – населений пункт (населені пункти), що входить (входять) до складу об'єднаної територіальної громади, в межах якого (яких) обирається та здійснює свої повноваження староста».*

Решту положень щодо старостинського округу, зокрема:

«За рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду, межі старостинського округу можуть бути змінені. На території юрисдикції ради територіальної громади села, селища, міста, яке стало адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, старостинський округ не утворюється» зі статті 1 законопроекту виключити.

- Доповнити законопроект **статтю 14² Старостинський округ** наступного змісту:

Старостинські округи утворюються у складі одного або декількох населених пунктів за рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду, з дотриманням таких умов:

- *основою для формування старостинських округів є сільські та селищні територіальні громади, які ввійшли до складу об'єднаної територіальної громади;*



- за рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду, межі старостинського округу можуть бути змінені;
- старостинські округи в межах однієї об'єднаної територіальної громади мають бути приблизно рівними за кількістю населення.

Село, селище, місто, яке є адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, не входить до жодного старостинського округу.

Населені пункти, які до об'єднання перебували під юрисдикцією сільської, селищної, міської ради адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, складають окремий старостинський округ (окремі старостинські округи) або приєднуються до інших старостинських округів за рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду. Такі населені пункти також можуть не входити до жодного старостинського округу, за умови що сумарна кількість жителів у них не перевищує п'ятисот осіб.

• Виключити із законопроекту пропонувані зміни до частини шостої статті 14¹ та частини четвертої статті 51 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Натомість залишити в силі чинні формулювання відповідних положень закону:

- Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою (частина шоста статті 14);

- До складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости) (частина четверта статті 51).

• Частину другу статті 54-1 **Повноваження старости** доповнити пунктом такого змісту: «здійснює інші делеговані сільською, селищною, міською радою повноваження виконавчих органів відповідної ради, визначені Положенням про старосту».

• Пропонувані зміни до статті 26 Закону «Про місцеві самоврядування в Україні» щодо виключних повноважень місцевої ради доповнити пунктом: «делегування старостам повноважень виконавчих органів сільської, селищної, міської ради».

• Виключити із законопроекту №4742 частину другу статті 79¹: «Повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням сільської, селищної, міської 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».

Кабінету Міністрів України:

1. Розробити (спільно із представниками органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад та інститутів громадянського суспільства) та затвердити методичні рекомендації щодо визначення кількості старост в ОТГ і населених пунктів, у яких вони мають обиратися. У разі введення у законодавство поняття



старостинського округу, це також можуть бути методичні рекомендації щодо утворення старостинських округів.

Об'єднання територіальним громадам України:

1. Переглянути власні моделі конфігурації старост і, за потреби, внести до них зміни з урахуванням узагальненого вище досвіду та необхідності балансу між представництвом інтересів периферійних населених пунктів та допустимими витратами ресурсів. Новим ОТГ, які тільки збираються обирати старост, врахувати відповідний досвід при визначенні кількості старост та населених пунктів, в яких вони будуть обиратися.

2. Розробити та ухвалити Положення про старосту з чітким закріпленням в ньому прав та обов'язків старост, регламентацією усіх процедур, пов'язаних з їх діяльністю, а також механізмів стримувань і противаг, що дозволять старості захищати інтереси мешканців сіл і селищ, які вони представляють. Зокрема, до Положення варто ввести норму щодо погодження старостою проектів рішень ради та її виконавчого комітету, які стосуються майна ОТГ, розташованого на території, яку староста представляє.

3. Розробити та ухвалити Статут територіальної громади із закріпленням в ньому статусу старости та механізмів його взаємодії з громадськістю у населених пунктах, в яких староста здійснює свої повноваження.

4. Виділити комунальні приміщення на території відповідних населених пунктів, у яких старости здійснюватимуть прийом жителів та забезпечити старост необхідними матеріально-технічними ресурсами.

5. Тим громадам, які досі не мають власних офіційних веб-сайтів, терміново розробити їх самостійно або ж використовуючи платформу www.gromada.org.ua.

6. Оприлюднити на своїх офіційних веб-сайтах інформацію про старост, а саме:

- ПІБ старост, їхнє фото, на які села/селища поширюється юрисдикція;
- Положення про старосту;
- Контакти, графік прийому.

Також оприлюднити на офіційних веб-сайтах персональний склад виконавчих комітетів місцевих рад ОТГ із зазначенням місця роботи і посади кожного його члена.

Матеріал підготовлений в рамках Ініціативи з розвитку аналітичних центрів, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні (SIDA).

Думки та позиції, викладені у цьому дослідженні, є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції.

