




# СТАРОСТИ:

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ГРОМАД ТА РОЗ'ЯСНЕННЯ АМУ

Видання здійснене в рамках Проєкту USAID ПУЛЬС, який Асоціація міст України впроваджує за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Впровадження проєкту стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через Агентство США з міжнародного розвитку. Зміст не обов'язково відображає думку USAID або Уряду США



Асоціація міст України з метою надання практичної допомоги громадам збирила проблемні питання, які їх турбують у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» (№4535), та підготувала відповіді і роз'яснення.

Відповіді АМУ – це думка фахівців, що ґрунтується на практиці застосування чинного законодавства та аналізі можливих наслідків для громад у зв'язку з прийняттям законопроекту №4535.

Зрозуміло, що законопроект №4535 ще може бути повернутий Президентом України до Верховної Ради України з пропозиціями, щоб удосконалити певні норми. Проте, варто завчасно зрозуміти, який вплив чинитиме законопроект №4535 на розвиток інституту старост і які проблеми можливі щодо його застосування.

У цій добірці відображені не всі запитання, які АМУ отримала від територіальних громад через свої регіональні відділення, оскільки не очікувалося, що їх буде така велика кількість.

Питання згруповані за тематикою та схожими чи похідними проблемами, що витікають з певних норм законопроекту №4535.



- Не прописано процедури звільнення старости в разі його негативної діяльності (бездіяльності), що визначено громадою/депутатським корпусом.*
- Який механізм дострокового припинення повноважень старости за власною ініціативою?*
- Чи існує механізм примусового припинення повноважень старости радою?*

Відповідно до статті 3 Закону України від 07.06.2001 р. № 2493 «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – Закон № 2493) посада старости віднесена до виборних посад, на які особи затверджуються відповідною радою. Загальні підстави припинення служби (у тому числі і на посаді старости) передбачені Кодексом законів про працю України, оскільки його дія поширюється у тому числі й на посадових осіб місцевого самоврядування. Звільнення особи з посади старости (припинення повноважень) відбувається за рішенням того органу чи посадової особи, який приймав рішення про прийняття на службу. У ситуації зі старостою – це відповідна рада. Підставами для прийняття такого рішення має бути неналежне виконання старостою (як і будь-якої іншою посадовою особою ОМС) своїх обов'язків.

Додаткові підстави припинення повноважень старости (які будь-якої іншою посадовою особою ОМС) визначенні також Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

При цьому право особи на дострокове припинення його повноважень як старости за власним бажанням забезпечене Кодексом законів про працю України за рішенням відповідної ради.

---

**Важливо:** *невиконання особою посадових обов'язків має бути оформлено належним чином відповідно до трудового законодавства. При цьому, оскільки законопроект не зазначає, хто має бути ініціатором звільнення особи з посади старости, подати проєкт рішення з відповідного питання може той суб'єкт, який наділений правом подавати проєкти рішень на сесію відповідної ради.*



- Відсутність правового врегулювання тих старостинських округів, які були утворені раніше.**
- Що робити громадам, які вже затвердили старостинські округи, не дочекавшись змін до законодавства?**
- Чи обов'язково в громаді з населенням до 5 тис. жителів мають бути створені старостинські округи?**
- Яка може бути максимальна чисельність жителів старостинського округу?**

Утворення старостинських округів у тих громадах, які були утворені не на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а в інший спосіб, не відповідає чинному законодавству України. Це впливає зі статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій дано визначення старостинському округу. Ідея законопроекту № 4535 і полягала у тому, аби привести законодавство у відповідність до ситуації, що вже склалася у цій сфері та легалізувати вже утворені старостинські округи.

У цьому контексті АМУ вважає, що якщо старостинські округи вже утворені і вони відповідають критеріям частини четвертої статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції законопроекту № 4535), то перезатвердження таких округів законопроектом не передбачено. Однак, якщо затверджені старостинські округи не відповідають критеріям частини четвертої статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції законопроекту № 4535), вони підлягають перезатвердженню.

Законопроект №4535 не робить виключень для громад за їх чисельністю – в усіх громадах мають бути затверджені старостинські округи.

Законопроект №4535 не обмежує максимальну чисельність жителів старостинського округу.



***- Чи має право сільська, селищна, міська рада утворити старостинський округ з меншою кількістю жителів ніж 500, якщо це зумовленою значною відстанню від адмінцентру, як, наприклад, в гірських територіях?***

На жаль, законопроектом №4535 передбачено в імперативній формі як затвердження старостинського округу, так і критерії до нього – не менше 500 жителів.



***- Чи необхідно переобирати старост і перезатверджувати положення про старосту?***

Законопроектом не передбачено «автоматичне» перезатвердження осіб, які були вже затверджені на ці посади відповідно до чинного законодавства. Разом з тим, якщо старостинські округи не будуть відповідати критеріям частини четвертої статті 54-1 Закону № 280/97 ( в редакції законопроекту № 4535), відповідна рада має привести їх у відповідність, що, фактично, призведе до нового затвердження старост у нові старостинські округи за новою процедурою.



***- Чи зобов'язана сільська, селищна, міська рада призначати старосту на старостинському окрузі (якщо до того його там не було)? Відповідно до прикінцевих положень сільська, селищна, міська рада в 3-місячний термін зобов'язана утворити старостинський округ, але законом не прописано чітко, чи повинна вона призначити старосту на цьому окрузі?***

На думку АМУ, затвердження старост у старостинські округи є більше правом, ніж обов'язком (попри зобов'язання утворити старостинський округ). Ця думка базується

на положеннях статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування та статті 140 Конституції України. З огляду на це – старостинські округи можуть існувати без обов'язкового затвердження у такі округи старост, якщо відповідно до внутрішньої структури органів місцевого самоврядування такими територіями опікуються інші підрозділи чи посадові особи органів місцевого самоврядування.

Пропонуємо витяг з Новітнього коментарю Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо Пояснювальної доповіді до Європейської хартії місцевого самоврядування (до статті 6)



*«... Повноваження органів місцевого самоврядування щодо організації своїх справ повинні бути достатньо широкими й включати не тільки повноваження щодо ухвалення рішень про їх внутрішню місцеву організацію, а й повноваження зі створення незалежних органів, таких як місцеві компанії чи агентства, з метою покращити надання місцевих послуг, а також повноваження щодо укладання угод з іншими органами місцевого самоврядування (див. примітки до статті 10). Органи місцевого самоврядування мають також на свій розсуд створювати підлеглі підрозділи й структури (як-от муніципальні райони) для того, аби забезпечити максимально ефективно виконання своїх функцій. Ця стаття покликана гарантувати органам місцевого самоврядування свободу ухвалення рішень щодо адміністративної структури, яку вони потім використовують для надання послуг.*



**– У разі неможливості проведення громадських зборів з мінімально необхідною кількістю представників громади чи можливо проведення декількох громадських обговорень для набрання необхідної кількості голосів?**

**– Що робити з затвердженням старости, якщо на громадському обговоренні не вдається забезпечити мінімальну кількість необхідних голосів за жодного з кандидатів?**

**– Безліч питань до проведення громадського обговорення:**

- по перше, розробляє та затверджує рада, але чомусь ряд пунктів громадського обговорення визначив законодавець (реєстрація з персональними даними, навіть на виборах на діляницях паспорт є підтвердженням особистості, але дані паспорту не заносяться в реєстр);
- незрозуміло, де є старостати з кількістю населення більше 10000 чоловік і яким чином при різних формах проведення обговорення результат визначає закон, адже при загальних зборах зовсім інші нормативи кількості присутніх;
- що робити, якщо 20% відсотків населення не збереться на обговорення, адже це поширена практика проведення їх під час добровільного об'єднання;
- що робити під час карантину?

**– Як буде реалізовуватися на практиці громадське обговорення кандидатури старости ?**

**– Як можна зістикувати таку мінімальну кількість учасників громадських обговорень чи інших консультацій з громадськістю щодо кандидатури старости, яка передбачена Законом, з епідемією коронавірусу та карантинними вимогами щодо заборони масових заходів. Які форми консультацій з громадськістю можна застосувати в такому випадку?**

Відповідно до положень законопроекту № 4535, громадські обговорення – це комплексний механізм погодження кандидатури старости, який складається з кількох ок-

ремих форм (громадські слухання, загальні збори громадян та інші форми, які можуть бути передбачені нормативними актами відповідної ради).

Тому, громадське обговорення може складатися як з кількох форм, так і з однієї. При цьому головним буде відсоток жителів, які підтримали відповідного кандидата – якщо такий відсоток забезпечиться однією з форм, то проведення іншої буде вже не доцільно. У разі застосування кількох форм громадського обговорення, у підсумку все одно має складатися один документ - Протокол громадського обговорення, у якому будуть відображені результати обговорення із застосуванням однієї чи/або кількох форм обговорення.

У разі, якщо за результатами громадського обговорення (із застосуванням однієї чи кількох форм обговорення) кандидату не вдалося отримати необхідний відсоток підтримки, така кандидатура вважається не погодженою, що забороняє голові вносити її на розгляд відповідної ради для затвердження.

Законопроект передбачено (частина перша статті 54-1), що Порядок громадського обговорення кандидатури старости затверджує відповідна рада. Рекомендуємо у такому Порядку передбачити можливість застосування різних форм громадського обговорення як одночасно, так і окремо. Це надасть можливість, наприклад, не проводити обговорення за кількома різними формами, якщо вдалося отримати підтримку кандидата, застосувавши одну з форм громадського обговорення, що у свою чергу зекономить час та ресурси.

Порядок громадського обговорення кандидатури старости може бути як окремими актом відповідної ради, так і частиною загального Порядку проведення громадських обговорень територіальної громади.

Очевидно, що на практиці буде проблематично реалізувати норми законопроекту щодо визначення кількості жителів старостинського округу, які мають право голосу на виборах, та збір таких даних як число, місяць і рік народження, серія та номер паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України).





**– У разі не знаходження спільної мови громади, голови та депутатського корпусу щодо кандидатури старости, чи можливо запровадження тимчасового інституту в.о. старости?**

**– Як захистити вибір старости, зроблений мешканцями під час громадського обговорення, якщо місцева рада не підтримала обрану кандидатуру?**

**– Що робити, якщо сільський, селищний, міський голова не вносить на громадське обговорення кандидатуру старости, яка дійсно максимально підтримується жителями округу і за яку вже зібрано велику кількість підписів?**

Запровадження в.о. старости не передбачено ні законопроектом, ні чинним законодавством.

Результати громадського обговорення для ради є рекомендаційними, а не обов'язковими. Разом з тим, відмова ради підтримати кандидатуру на посаду старости, яку подав голова і яку підтримали на громадському обговоренні у відповідному старостинському окрузі, має бути обґрунтованою, інакше це можна тлумачити як необґрунтовану відмову у реалізації особою конституційного права на працю.

На думку АМУ, положення статті 54-1 Закону 280/97 (в редакції законопроекту), відповідно до яких кандидатура старости, що була відхилена радою (але підтримана членами громади), не може бути повторно внесена для затвердження в цьому старостинському окрузі протягом поточного скликання відповідної ради, є шкідливими для розвитку безпосередньої демократії. Норма акцентована на волю відповідної ради, а не на вибір громадян, хоч він і проходить у формі обговорення.

Законопроект передбачає виключне право голови вносити кандидатуру на посаду старости. Виходячи з логіки зміни статусу старости з політичного на професійний, кандидат має мати певні навички та вміння, щоб якісно виконувати свої обов'язки. Саме з

підстав того, що голова несе найбільшу політичну відповідальність за розвиток громади, законодавець і наділяє його правом вносити кандидатуру на посаду старости, за яку він має відповідати. І голова, і члени громади відповідних старостинських округів мають чути одне одного, аби ситуація конфліктів не створювала перешкод у розвитку громади та наданні послуг членам громади.



***– Обмеженість старости у роботі сесії. Як бути старості у випадку його не інформування щодо прийнятих рішень***

Відповідно до чинної норми пункту 5 частини третьої статті 50 Закону 280/97, саме на секретаря ради покладено обов'язок щодо своєчасного доведення рішень ради як до виконавців, так і до населення, забезпечення оприлюднення рішень ради.



***– Чи може староста бути депутатом місцевої ради у випадку, якщо він не є членом виконкому?***

Відповідно до абзацу другого частини другої статті 54-1 Закону 280/97 (у редакції законопроекту), « на старосту поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені цим Законом для сільського, селищного, міського голови». Виходячи з положень частини четвертої статті 12 Закону 280/97, староста не зможе бути депутатом будь-якої ради.



**– Частина друга статті 54-1 Закону 280/97 (в редакції законопроекту): Староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету, а в разі обрання членом цього виконавчого комітету - у виконавчому комітеті ради. При цьому проектом не визначаються підстави для звільнення старости ні в одному, ні в другому випадку, з огляду на виключення ст. 79-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».**

Звільнення особи з посади старости (припинення служби в органах місцевого самоврядування) буде відбуватися на загальних підставах, визначених Кодексом законів про працю України з особливостями, визначеними Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».



**– Якщо староста включений в склад виконавчого комітету, чи потрібно його виключати звіди на підставі внесених змін до ст. 51 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»?**

Законопроектом №4535 передбачається, що рішення про включення чи не включення усіх старост до складу виконавчого комітету буде приймати відповідна рада. Відтак, потрібно буде вирішувати, чи включати усіх старост до складу виконавчого комітету, чи виключати усіх. Якщо в громаді лише один староста, то його не потрібно буде виключати зі складу виконавчого комітету.