

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.4.07

УДК: 342.72.12

Теремецький В. І.,

доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник
відділу міжнародного приватного
права НДІ ППіП імені академіка
Ф. Г. Бурчака НАПрН України
ORCID: 0000-0002-2667-5167
vladvokat333@ukr.net

Величко В. О.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри державного будівництва
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-5540-5545
v.ol.velycho@nlu.edu.ua

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ КАНДИДАТУРИ СТАРОСТИ

Наукове дослідження присвячено особливостям правового регулювання процедури громадського обговорення кандидатури старости. Досліджено норми законодавства та рішення місцевих рад, які регулюють порядок громадського обговорення. Вказано, що загальні засади проведення громадського обговорення кандидатури старости встановлені у ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Більш детально порядок громадського обговорення кандидатури старости врегульовано на рівні підзаконних нормативно-правових органів місцевого самоврядування. Зауважено, що в Україні відсутнє Типове положення про порядок громадського обговорення кандидатури старости або Типове положення про старосту. Встановлено, що нормативні акти місцевих рад передбачають різні процедури проведення громадського обговорення кандидатури старости. З'ясовано, що окремі підзаконні акти місцевих рад передбачають проведення голосування під час виборів старости шляхом підняття рук, обрання лічильної комісії для підрахунку голосів. Авторами статті запропоновано затвердити постановою Кабінету Міністрів України Типове положення про громадське обговорення кандидатури старости, передбачити у Типовому положенні різні варіанти проведення громадського обговорення кандидатури старости на вибір місцевих рад, встановити мінімальний відсоток для участі мешканців округу в громадському обговоренні для того, щоб воно вважалось дійсним.

Ключові слова: громадське обговорення, староста, старостинський округ, територіальна громада, місцеве самоврядування, посадова особа, правовий статус, вибори, правове регулювання.

Постановка проблеми. Створення посади старости в органах місцевого самоврядування потребує належного правового регулювання. Варто наголосити, що замість виборів старости у 2020 році було запроваджено процедуру громадського обговорення кандидатури старости та його затвердження сільською, селищною або міською радою (далі – відповідною місцевою радою). Загальні засади правового регулювання громадського обговорення кандидатури старости встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Водночас більш детально процедура громадського обговорення кандидатури старости має бути врегульована у підзаконних актах відповідної місцевої ради. Відсутність встановленого на державному рівні порядку громадського обговорення кандидатури старости створює широкий простір для органів місцевого самоврядування у встановленні відповідних норм і правил. При цьому важливо, щоб інтереси і думки місцевих мешканців були враховані під час погодження кандидатури, запропонованої міським, селищним або сільським головою. Перелічені проблеми забезпечення демократизму і децентралізації під час затвердження кандидатури старости обумовлюють актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового статусу старости та його обрання періодично привертають увагу вітчизняних дослідників. Так, специфіку проведення виборів старости досліджували А. В. Коруняк [1] та І. В. Рейтерович [2]. При цьому зауважимо, що з 2020 року замість

процедури виборів старости громадою запроваджено порядок проведення громадського обговорення кандидатури старости населенням округу та затвердження місцевою радою. Тому лише наукові праці опубліковані після 2020 року можуть відображати особливості громадського обговорення кандидатури старости. Зокрема, особливості правового статусу старости вивчали П. С. Покатаєв, А. В. Маєвський [3] та В. К. Петрушевська [4]. О. О. Косиця висвітлювала та проаналізувала наукові погляди вітчизняних вчених на роль старости в системі місцевого самоврядування в Україні [5]. Праці вказаних дослідників дозволили сформувати теоретичне підґрунтя цього дослідження. Практичну частину дослідження становили нормативно-правові акти відповідних місцевих рад, які регулюють порядок громадського обговорення кандидатури старости.

Постановка завдання. Мета наукової статті полягає у встановленні особливостей правового регулювання громадського обговорення кандидатури старости. При цьому основним завданням цієї наукової публікації є формулюванні авторських пропозицій щодо удосконалення національного законодавства, яке регулює процедуру громадського обговорення кандидатури старости.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус старости визначається ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон № 280/97-ВР). О. О. Косиця наголошує, що староста є лідером громади, якому мешканці надають підтримку, нова інституція, запроваджена для швидкого та ефек-

тивного вирішення проблем місцевої громади [5, с. 70]. Перед затвердженням кандидатури старости відповідною місцевою радою вона вноситься на громадське обговорення і повинна бути погоджена із жителями відповідного старостинського округу. Правове регулювання громадського обговорення кандидатури старости відбувається відповідно до норм законодавчих та підзаконних актів. Так, згідно з абз. 5 ч. 1 ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР порядок проведення громадського обговорення кандидатури старости затверджується відповідною радою. Він може відбуватися у формі громадських слухань, зборів громадян за місцем проживання та інших форм консультацій з громадськістю [6]. Отже, норми, які детально встановлюють порядок проведення громадських слухань, повинні бути передбачені у рішеннях відповідної місцевої ради.

Законодавство про місцеве самоврядування встановлює певні вимоги для проведення громадського обговорення кандидатури старости:

- показник підтримки запропонованої кандидатури старости мешканцями населеного пункту під час громадського обговорення;

- правила ведення протоколу громадського обговорення та відображення його результатів.

Зауважимо, що в ч. 1 ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР встановлені мінімальні показники для підтримки кандидатури старости мешканцями старостинського округу. Зокрема, якщо в окрузі проживає до 1500 осіб, то запропоновану кандидатуру повинні підтримати більше 20 % мешканців, які є громадянами

України та мають право голосу на виборах [6]. Принагідно нагадаємо, що згідно зі ст. 7 Виборчого кодексу України право голосу на виборах мають громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років, які є дієздатними, а їх виборча адреса зареєстрована на території відповідної територіальної громади [7]. Тобто із загальної кількості населення округу до 1500 осіб реальна кількість виборців може бути меншою, адже неповнолітні у віці до 18 років не мають виборчих прав. Отже, 20 % виборців певного округу повинні підтримати кандидатуру старости під час громадського обговорення.

Згідно з абз. 3 ч. 1 ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР передбачені різні вимоги щодо відсотків мешканців округу, які повинні підтримати запропоновану кандидатуру старости: з кількістю жителів від 1500 до 10 тисяч – більше 17 % голосів, з кількістю жителів від 10 тисяч до 20 тисяч – більше 14 % голосів, з кількістю жителів від 20 тисяч до 30 тисяч – більше 10 % голосів, з кількістю жителів більше 30 тисяч – більше 7 % голосів [6]. При цьому під час громадського обговорення враховуються голоси тих мешканців старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах.

Проведення громадського обговорення кандидатури старости пов'язане із багатьма труднощами. Зокрема, рішенням місцевої ради необхідно визначити, хто саме із посадових осіб виконавчого комітету буде проводити цей захід. Наприклад, П. С. Покатаєв вважає, що відповідне громадське обговорення може бути віднесено до компетенції

службовців відділу розвитку сільських територій виконавчого комітету місцевої ради [3, с. 201]. Справді, у структурі виконавчого комітету місцевої ради може бути створено відповідний відділ, який уповноважений здійснювати співпрацю зі старостами.

Також мешканців округу необхідно своєчасно сповістити про час і місце проведення громадського обговорення, підібрати приміщення із великою актовюю залом або ж організувати зустріч на площі під відкритим небом. Немає жодної гарантії, що в громадському обговоренні виявить бажання взяти участь необхідна кількість виборців округу. Тому вважаємо за доцільне організувати процедуру голосування такою, якою вона є під час виборів сільського голови. Можна передбачити обхід будинків кожного з мешканців організаційним комітетом громадського обговорення. Утім порядок проведення цієї процедури повинен бути детально передбачений у відповідному рішенні місцевої ради.

А. В. Коруняк зазначає, що під час висування сільським або міським головою кандидатури старости виникає ризик того, що відповідна кандидатура може бути не підтримана громадою, а посада старости залишиться вакантною [1, с. 303]. І. В. Рейтерович також вважає, що голова певної громади буде подавати для затвердження кандидатури тих осіб на посаду старости, з якими йому легше працювати, нехтуючи думкою громади [2, с. 185]. Вказані зауваження заслуговують на увагу, оскільки сільський голова може спробувати висунути на посаду старости кандидата, який є лояльним до нього, але не має підтримки на-

селення. Законодавство не визначає, скільки разів сільський голова може повторно вносити кандидатуру на посаду старости, яку відхиляють мешканці під час громадського обговорення. Вбачається, що мешканцям старостинського округу варто надати право висувати кандидатуру старости у разі, якщо під час громадського обговорення вони відхилили кандидатуру, яка була запропонована сільським головою.

Також законодавство не висуває спеціальних вимог до кандидата на посаду старости, окрім загальних вимог до державного службовця. Варто визначити, чи повинен кандидат бути мешканцем тієї самої громади, в якій він буде старостою, або така вимога є необов'язковою. Вважаємо за доцільне закріпити положення, що такий кандидат має бути мешканцем певного міста або сусіднього селища, яке входить до складу об'єднаної територіальної громади.

В. К. Петрушевська стверджує, що норми, які б детально регулювали порядок обрання старости у кожній територіальній громаді, повинні бути закріплені у Статуті територіальної громади та Положенні про старосту [4, с. 14]. Погоджуючись із вказаним твердженням, зазначимо, що в абз. 5 ч. 1 ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР передбачено затвердження такого підзаконного нормативно-правового акта, як порядок громадського обговорення кандидатури старости [6]. Отже, у територіальній громаді повинні бути затверджені такі підзаконні акти, які б регулювали статус старости, як Статут територіальної громади, Положення про старосту та Положення про громадсь-

ке обговорення кандидатури старости.

У рішеннях місцевих органів влади встановлено такі норми щодо проведення громадського обговорення кандидатур старост мешканцями населених пунктів. Наприклад, у Положенні про старосту старостинського округу Улановської сільської ради Хмельницької області не міститься детального опису порядку проведення громадського обговорення кандидатури старости мешканцями населеного пункту. Вказується лише, що сільська рада затверджує старосту на строк її повноважень за пропозицією сільського голови за результатами громадського обговорення [8]. За таких умов проконтролювати законність процесу громадського обговорення кандидатури старости є неможливим, оскільки не встановлені правила проведення такого обговорення.

Згідно з п. 4.1 Положення про старосту Баштєчківської сільської ради Уманського району Черкаської області староста затверджується на посаді сільською радою за пропозицією сільського голови [9]. Про громадське обговорення кандидатури старости із мешканцями старостинського округу в цьому підзаконному акті взагалі не йдеться. Згідно з п. 3.1 Положення про старосту сіл Верхні Синівці та Нижні Синівці Тереблечанської сільської ради Чернівецької області вибори старости відбуваються в порядку, визначеному законом [10]. При цьому відповідних положень про порядок громадського обговорення кандидатури старости на сайтах згаданих сільських рад не має. Відсутність необхідних підзаконних актів місцевих органів самоврядування суперечить

ст. 54-1 Закону № 280/97-ВР, яка вимагає обов'язкового проведення громадського обговорення цієї кандидатури.

У багатьох положеннях про старосту, затверджених місцевими радами, передбачено проведення громадського обговорення кандидатури старости шляхом поквартирного обходу мешканців округу, які повинні заповнювати підписні листи. Наприклад, Малинською сільською радою Рівненської області затверджено Порядок проведення громадського обговорення кандидатури на посаду старости. Підзаконний акт передбачає, що для громадського обговорення створюється комісія, яка здійснює опитування громадян за місцем проживання або в публічних місцях шляхом заповнення підписних листів. Також можуть бути проведені громадські слухання в публічному місці з виступом кандидата та можливістю виступів мешканців села [11]. Отже, у цьому разі місцева рада передбачила два способи погодження кандидатури старости з місцевою громадою. Подібні норми про проведення опитування громадської думки та громадських слухань щодо кандидатури старости передбачені в Порядку проведення громадського обговорення кандидатури старости в старостинських округах Фастівської міської територіальної громади [12]. Зазначене опитування повинен проводити організаційний комітет, створений міською радою. Аналогічні норми щодо порядку погодження кандидатури старости закріплені в положенні, затвердженому Оваднівською сільською радою Володимир-Волинського району Волинської області [13]. Отже, у

низці місцевих рад затверджено правила громадського обговорення кандидатур на посаду старости із мешканцями відповідного населеного пункту. Передбачено створення організаційного комітету для громадського обговорення кандидатури старости. Представники організаційного комітету пропонують мешканцям округу заповнити підписні листи або проводять громадські збори мешканців за місцем проживання.

Досить детально передбачено порядок проведення громадських слухань щодо схвалення кандидатури старости у положенні, затвердженому Пристоличною сільською радою Бориспільського району Київської області. Згідно з п.п. 4–16 Порядку проведення громадських слухань встановлені такі правила проведення цього громадського заходу: громадські слухання проводяться відкрито; ініціатива сільського голови щодо проведення громадського обговорення оформлюється відповідним розпорядженням, в якому передбачаються дата, час і місце проведення громадських слухань, перелік осіб, які запрошуються до виступів, а також інші відомості; оголошення про проведення громадських слухань оприлюднюється за 5 (п'ять) робочих днів до проведення громадських слухань на офіційному сайті сільської ради, мешканці населеного пункту повинні бути повідомлені заздалегідь про проведення громадського заходу; особи, які беруть участь у громадському обговоренні, реєструються на підставі документів, які підтверджують особу та адресу місця проживання; перед проведенням зборів обираються головуючий, секретар

та лічильна комісія; кожен з учасників громадського обговорення має право вносити пропозицію, виступити та взяти участь в обговоренні кандидатури старости; голосування відбувається підняттям рук [14]. Зауважимо, що в цьому нормативно-правовому акті не передбачено проведення громадського обговорення шляхом поквартирного обходу населення і заповнення підписних листів. Всі заходи повинні відбуватися відкрито і публічно, встановлено порядок і умови проведення громадських зборів.

Варто підкреслити, що жодним підзаконним актом не затверджено Типове положення про старосту або Типове положення про громадське обговорення кандидатури старости. Розробка названих документів повинна відбуватися службовцями виконавчого комітету місцевої ради відповідно до законодавчих актів, власної правосвідомості та правової культури.

Водночас натеper чинною є постанова уряду України, яка встановлює порядок проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» встановлено такі правила проведення консультацій з громадськістю: 1) під час організації громадського обговорення певних рішень орган влади повинен вживати заходів для представництва різних соціальних груп населення, суб'єктів господарювання, а також представників інститутів громадянського суспільства; 2) інформація про громадський захід та результати гро-

мадського обговорення повинні бути своєчасно оприлюднені на сайті відповідного органу влади [15].

Наведені вимоги варто врахувати під час організації громадського обговорення кандидатури на посаду старости.

Висновки. Правові засади проведення громадського обговорення кандидатури старости встановлені у ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підзаконних актах органів місцевого самоврядування. В Україні відсутнє Типове положення про порядок громадського обговорення кандидатури старости та Типове положення про старосту.

З'ясовано, що чинні положення про громадське обговорення кандидатури старости, ухвалені місцевими радами, передбачають такі процедури проведення цього обговорення: 1) створення розпорядженням сільського або міського голови організаційного комітету для проведення громадського обговорення; 2) обхід організаційним комітетом кожного будинку і квартири для заповнення підписних листів кожним із мешканців громади; 3) проведення громадських зборів мешканців округу для обговорення кандидатури на посаду старости і волевиявлення шляхом заповнення необхідних підписних листів;

4) організація зборів населення громади і проведення голосування шляхом підняття рук, обрання лічильної комісії для підрахунку голосів.

Враховуючи вимоги чинного законодавства та положення місцевих рад про громадське обговорення кандидатури старости, можна запропонувати внесення таких змін до законодавства: 1) затвердити постановою уряду України Типове положення про громадське обговорення кандидатури старости; 2) передбачити в Типовому положенні різні варіанти проведення громадського обговорення кандидатури старости: обхід помешкань, заповнення підписних листів, проведення зборів громадян за місцем проживання, заповнення бюлетенів обговорення для підтримки та відхилення кандидатури старости, голосування шляхом підняття рук під час громадських зборів; 3) встановити мінімальний відсоток для участі мешканців округу в громадському обговоренні для того, щоб воно вважалось дійсним.

Перспективи подальших наукових досліджень можуть стосуватися вдосконалення правового регулювання проведення громадського обговорення кандидатури старости.

Список використаних джерел

1. Коруняк А. В. Актуальні проблеми зайняття посади старости в місцевому самоврядуванні в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту. Серія «Державне управління»*. 2023. № 1 (18). С. 298–308.
2. Рейтерович І. В. Особливості виборів старост в Україні: практика довоєнного та воєнного часу. *Наукові перспективи*. 2023. № 9 (39). С. 179–190.
3. Покатаєв П. С., Маєвський А. В. Забезпечення функціонування старостинських округів в Україні в умовах децентралізації. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2023. Випуск 33. С. 198–206.

4. Петрушевська В. К. Роль інституту старости у формуванні громадянського суспільства. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023. Випуск 1 (48). С. 12–16.

5. Косиця О. О. Наукові погляди на роль старости в системі місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 69–73 [https://doi.org/ 10.24144/2307-3322.2023.79.2.10](https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.10)

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-вр> (дата звернення: 10 листопада 2023 року)

7. Вибірчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 року № 396-ІХ. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 10 листопада 2023 року)

8. Положення про старосту старостинського округу Улановської сільської ради Хмельницької області : рішення Улановської сільської ради Хмельницької області від 21 грудня 2021 року № 508. Офіційний сайт Улановської сільської ради Хмельницької області. URL : <https://ulaniv-rada.gov.ua/polozhennya-pro-starostu-08-38-51-11-07-2023> (дата звернення: 10 листопада 2023 року)

9. Положення про старосту Баштєчківської сільської ради Уманського району Черкаської області : рішення Баштєчківської сільської ради від 05 листопада 2020 року № 1-11/VIII. Офіційний сайт Баштєчківської сільської ради. URL : <https://bashtechki.gr.org.ua/polozhennya-pro-starostu> (дата звернення: 10 листопада 2023 року)

10. Положення про старосту сіл Верхні Синівці та Нижні Синівці Тереблечанської громади Чернівецької області : рішення Тереблечанської сільської ради від 26 березня 2017 року. Офіційний сайт Тереблечанської сільської ради. URL : <https://terblechenska-gromada.gov.ua/polozhennya-pro-starostu-20-51-17-26-03-2017> (дата звернення: 10 листопада 2023 року)

11. Про затвердження Порядку проведення громадського обговорення (громадських слухань) кандидатури на посаду старости : рішення Малинської сільської ради Рівненської області від 07 грудня 2021 року № 245. Офіційний сайт Малинської сільської територіальної громади. URL : <https://malynska-gromada.gov.ua> (дата звернення: 30 травня 2023 року)

12. Про затвердження Порядку проведення громадського обговорення кандидатури старости в старостинських округах Фастівської міської територіальної громади : рішення Фастівської міської ради Київської області від 09 грудня 2021 року № 34-XV-VIII. Офіційний сайт Фастівської міської територіальної громади. URL : <http://fastiv-rada.gov.ua> (дата звернення: 30 травня 2023 року)

13. Про затвердження Порядку проведення громадського обговорення кандидатури старости в старостинських округах Оваднівської сільської ради : рішення Оваднівської сільської ради Волинської області від 26 жовтня 2021 року № 10/9. Офіційний сайт Оваднівської сільської територіальної громади. URL : <https://ovadnivska-gromada.gov.ua/news/1638343368> (дата звернення: 30 травня 2023 року)

14. Порядок проведення громадського обговорення (громадських слухань) кандидатури старости Пристоличної сільської ради : рішення Пристоличної сільської ради VIII скликання від 03 лютого 2022 року № 1678–12-VIII. Офіційний сайт Пристоличної сільської ради. URL : <https://schaslyve-rada.gov.ua/docs/1180868> (дата звернення: 10 листопада 2023 року)

15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#top> (дата звернення: 10 листопада 2023 року)

V. Teremetskyi, Doctor in Law, Professor, leading research scientist of the Department of International Private Law, Academician F.H. Burchak Scientific Research Institute of Private Law and Entrepreneurship of the NALS of Ukraine

ORCID: 0000-0002-2667-5167

vladvokat333@ukr.net

V. Velychko, PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State Building Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: 0000-0002-5540-5545

v.ol.velychko@nlu.edu.ua

Legal Regulation of Public Discussion of an Overseer's Candidacy

The scientific research, authored by two authors, is dedicated to the peculiarities of the legal regulation of the procedure for public discussion on the candidacy for the position of overseer. The study examines the norms of legislation and decisions of local councils that regulate the procedure for public discussion. The works of scientists who studied the peculiarities of the legal status of overseers and the procedure for their elections are analyzed.

It is noted that the general principles for conducting public discussions on the candidacy for the position of overseer are established in Article 54-1 of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". The procedure for public discussion on the candidacy for the position of overseer is more specifically regulated at the level of subordinate normative legal acts of local self-government bodies. It is pointed out that Ukraine lacks a Model Regulation on the procedure for public discussion of the candidacy for the position of overseer or a Model Regulation on the overseer.

It has been found that the normative acts of local councils provide for different procedures for conducting public discussions on the candidacy for the position of overseer. One of the methods of such discussion includes the organizational committee's door-to-door visits to collect signatures from community residents. Another method involves holding public meetings of district residents to discuss the candidacy for the position of overseer and expressing their will through signing necessary signature sheets. It has been discovered that certain subordinate acts of local councils provide for voting during the election of the overseer by a show of hands, with the election of a counting commission to tally the votes.

The authors propose that the Cabinet of Ministers of Ukraine adopt a Model Regulation on public discussion of the candidacy for the position of overseer, which should include different options for conducting public discussions on the candidacy for the position of overseer at the discretion of local councils, and establish a minimum participation percentage of district residents in public discussions for them to be considered valid.

Keywords: *public discussion, overseer, overseership district, territorial community, local self-government, official, legal status, elections, legal regulation.*