

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності органів самоорганізації населення та старост громад».

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Інститут старост було запроваджено Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у 2015 році. Запровадження такого інституту ставило за мету забезпечення балансу спроможності новоутворених громад і водночас збереження їх згуртованості і ідентичності, аби при формуванні великих громад не втратити ключової переваги місцевого самоврядування перед виконавчою владою – її близькість до людей.

При підготовці реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади стосовно вимог до формування громад, детально обговорювались питання не тільки мінімальної чисельності населення громади, а й її максимальних територіальних розмірів. Максимальним розміром для спроможної громади визначали розмір до 400 квадратних кілометрів. Водночас, аби спростити доступ жителів віддалених населених пунктів до публічних послуг у громаді, ці поселення, які увійшли до складу громади, мали мати своїх представників, які б комунікували з органами місцевого самоврядування громади і мали б певні власні владні повноваження.

Станом на початок 2009 року було близько 27400 поселень і близько 11500 міських, селищних, сільських рад. Тобто, у понад 15000 поселень влада взагалі не була представлена.

Щоб змінити цю ситуацію, було вирішено запровадити посаду старости.

Від початку введення інституту старости передбачалося, що староста має бути посередником між органами місцевого самоврядування в адміністративному центрі громади та жителями села або селища. Саме староста мав стати першим комунікатором між місцевою владою та жителями громади, оскільки він приймає перші виклики і працює з запитамі людей. Разом з тим, виникало питання, що старост буде надто багато і в різних населених пунктах навантаження на старосту буде різним. Адже село на тисячу осіб і на 10 осіб – то зовсім інші навантаження. Вирішити цю проблему виглядало не так і складно. Староста не мав бути посадовою особою місцевого самоврядування. Пропонувалось встановлювати доплату за додаткове навантаження. Тим

більше, що в європейських країнах так працює навіть значна частина мерів – вони не на ставці, а лише отримують доплату.

Хто такий староста при плануванні реформи:

- посередник між органами місцевого самоврядування в адміністративному центрі громади та жителями села або селища;
- не є посадовою особою місцевого самоврядування;
- обирається жителями на сході села (селища);
- оплата праці, у вигляді доплати за додаткове навантаження.

Однак, прийняте у 2015 році законодавство закріпило дещо інші підходи та норми до інституту старости. Було прийнято компромісне рішення про те, що посади старости запроваджуються у сільських та селищних радах, які об'єдналися у територіальну громаду. Вибори старости (крім перших) відбуваються одночасно з виборами міського (селищного, сільського) голови, депутатів ради ОТГ. Місцева рада об'єднаної територіальної громади наділяється правом визначати перелік сіл, селищ, у яких обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Своїм рішенням місцева рада, виходячи з власних організаційних, фінансових та матеріальних можливостей, визначає кількість старост, які будуть обрані в та відповідні території ОТГ, на яких старости будуть реалізовувати свої права та виконувати обов'язки. Частина території ОТГ, на якій староста реалізовує свої права та виконує обов'язки, може складатися, як з одного населеного пункту, так і з декількох, жителі яких і повинні мати право обирати відповідного старосту. Діяльність старости фінансується за рахунок бюджету об'єднаної територіальної громади. Староста стає посадовою особою місцевого самоврядування.

Але і після впровадження інституту старост надалі продовжується багато дискусії щодо таких тем:

- Територія громади та утворення старостинських округів.
- Підстави для обрання старост на цих територіях. У голів громад виникало занепокоєння, що старости можуть стати їх конкурентами на наступних виборах і будуть використовувати свої повноваження та довіру громади задля нарощування власних передвиборчих ресурсів.
- Якою має бути кваліфікація старости і чи повинен відбуватися відбір на посаду.
- Як обирається староста – шляхом прямих чи непрямих виборів.

У 2020 році концепція суттєво змінилася. Набрал чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства». Цим документом, зокрема, було внесено зміни до Виборчого кодексу та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з ним, староста перестав бути виборною посадовою особою місцевого самоврядування, що обирається

мешканцями відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Тепер його кандидатура затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного або міського голови. І хоча норма про те, що староста представляє інтереси мешканців у виконавчих органах відповідних рад, залишилась, представницька і політична природа цього інституту принципово змінилася: з представника громади у виконавчому органі ради, староста перетворився на представника ради у громаді.

Наслідки:

Староста від представника жителів поселення у громаді перетворюється лише у чиновника від «центру».

Ще одним важливим моментом, що впливає на представницьку функцію старости та взагалі його спроможність досконально знати ситуацію у своєму окрузі є фізичний розмір старостинського округу, який визначається радою громади. Кількість поселень, кількість жителів та площа такого округу може відрізнятись в рази. Те ж саме стосується логістичної доступності

Із набуттям чинності Закону України №1638-IX (законопроект №4535) ради громад втратили право самостійно визначати мінімальну кількість жителів у старостинських округах. Так у п.4 статті 541 визначено, що «Старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів....»

За даними моніторингу Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України станом на 01.10.2023 утворено 7567 старостинських округів, з яких 10% в округах з чисельністю населення до 500 жителів; 62% - від 500 до 1500 жителів; 22% - від 1500 до 3000 жителів та 7% - понад 3000 жителів. Всього старост затверджених відповідними радами – 7482 особи.

Отже, на одного старосту може припадати від 1 до 7, а подекуди і більше населених пунктів які можуть бути розкидані по території у понад 100 кв.км. При такому розбігу в розмірах округів, повноваження старост, їхні інституційні можливості та відповідно розмір зарплати можуть бути дуже різними.

Практика засвідчила, що доцільно змінити природу інституту старости, а відтак повернутись до європейських підходів і запровадити інститут старост, де :

1. Староста – це насамперед обрана особа, яка може мати різні відносини з радою громади, а отже, вивести посаду старости з-поміж

- посадових осіб місцевого самоврядування. Вибори можна проводити на сході села та із застосуванням цифрових технологій.
2. Кількість старост має бути достатньою, аби була гарантована доступність жителів до них. Головне – повернути довіру людей до територіальної громади, її органів та децентралізації загалом. Староста може бути на громадських засадах, частково зайнятим або на повній зайнятості.
 3. Оплата праці старости має залежати від кількості населення і площі його старостинського округу.
 4. Староста має мати щорічний кошторис, який передбачає мінімально необхідні ресурси для забезпечення його діяльності. Для цього відповідна рада має затверджувати місцеву програму фінансового забезпечення діяльності старости в окрузі.

Разом з тим, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає в якості одного із елементів системи місцевого самоврядування України – органи самоорганізації населення. Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення. Відповідно до статті 7 Закону України "Про органи самоорганізації населення", територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Ці завдання, значною мірою, кореспондуються із основними завданнями, які покладаються на старосту в громаді.

А відтак, гармонізація діяльності цих двох інститутів старости та органу самоорганізації населення дасть можливість спростити доступ жителів віддалених населених пунктів до публічних послуг у громаді та забезпечить стійку комунікацію між місцевою владою та жителями громади.

2. Мета та завдання прийняття законопроекту

Метою законопроекту є залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень з питань розвитку громади та підвищення якості послуг, що надаються населенню.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується внести до Закону України «Про органи самоорганізації населення», такі зміни:

- Територією, у межах якої діє орган самоорганізації населення, може бути територія декількох населених пунктів.
- Статутом громади можуть встановлюватися інші територіальні ознаки для створення органів самоорганізації населення, а також рівні органів самоорганізації.
- Територію діяльності органу самоорганізації населення рада громади може визначити, як територію відповідного старостату.
- У разі прийняття відповідною місцевою радою рішення про утворення старостинського округу на території діяльності органу самоорганізації населення, на голову цього органу покладаються повноваження старости.
- У Положенні про діяльність органу самоорганізації населення зазначаються права і обов'язки старости відповідно до законодавства та статуту громади.
- Сільська, селищна, міська рада, у разі утворення старостату на базі органу самоорганізації населення, передає йому кошти на здійснення даного повноваження.
- Умови оплати праці керівнику органу самоорганізації населення, що виконує функції старости, визначаються радою громади відповідно до статуту громади.
- Керівник органу самоорганізації населення, у разі виконання функції старости, отримує компенсацію з місцевого бюджету.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується статтю 54-1 «Староста» викласти у новій редакції.

4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання

У відповідній сфері правового регулювання діють Конституція України, Закон України «Про органи самоорганізації населення», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

5. Фінансово – економічне обґрунтування

Реалізація законопроекту не потребуватиме додаткових видатків з Державного бюджету України.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту

Реалізація положень законопроекту дозволить створити нові та модернізувати діючі механізми реалізації місцевої демократії, активізує залучення мешканців громади до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, наблизить процес надання відповідних громадських послуг до їх споживачів, та дозволить розвантажити виконавчі органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, які можуть бути успішно вирішені самими мешканцями.