

ускладнює розвиток громад, зменшує матеріальну основу місцевого самоврядування. До того ж, це не узгоджується з одним із основних принципів демократичного суспільства, який визнаний у світі – принципом повсюдності місцевого самоврядування [3, с. 28].

Розпорощення повноважень із розпорядження землями, розташованими за межами населених пунктів між багатьма органами виконавчої влади, які здебільшого територіально розташовані в обласних центрах, також не сприяють доступності адміністративних послуг, які вони надають для населення. Тому постає питання про зміну вказаної ситуації і передачу об'єднаним територіальним громадам у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів (крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності).

Вищезазначене узгоджується з пунктом 1.3.1. Розділу VII Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська країна» щодо повсюдності юрисдикції місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та пунктом 1.2. Розділу XI цієї Угоди, якою передбачається передача у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності. Також це положення узгоджується із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, де передбачено розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів [3, с. 28].

Правове регулювання питання щодо розпорядження землями державної власності на території об'єднаних територіальних громад дозволить значно спростити питання набуття громадянами права власності на землю, особливо із земель державної власності.

Органи місцевого самоврядування можуть у своїх рішеннях урегулювати певні внутрішні питання своєї діяльності у сфері земельних відносин. Аргументом на користь даної тези є положення ст. 4 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких одним з основних принципів, на якому здійснюється місцеве самоврядування, є принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. Це можна розуміти так, що орган місцевого самоврядування в межах конкретних повноважень може визначити певну процедуру їх здійснення (у разі відсутності закріплення такої процедури на законодавчому рівні), але за умови, що така процедура не створюватиме додаткових обмежень чи обов'язків для фізичних чи юридичних осіб і не суперечитиме іншим актам законодавства.

Органи місцевого самоврядування наділені досить вузьким, але

водночас достатнім обсягом нормотворчих повноважень у сфері регулювання земельних відносин, а саме: повноваженнями затверджувати технічну документацію з нормативної грошової оцінки земельних ділянок у межах населених пунктів, встановлювати ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території, повноваженнями у сфері планування території, охорони земель, а також благоустрою населених пунктів. Прийняття органами місцевого самоврядування рішень нормативного характеру з інших питань буде порушенням принципу законності, за винятком рішень щодо врегулювання ними певних внутрішніх питань своєї діяльності у сфері земельних відносин за умови, що такі рішення не запроваджуватимуть додаткових обмежень чи обов'язків для фізичних чи юридичних осіб і не суперечитимуть іншим актам законодавства [2, с. 94].

#### **Список використаної літератури**

1. Гоголь Т. В. Формування системи державного регулювання земельних відносин та управління землекористуванням на сільських територіях / Т. В. Гоголь // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – 2011. – № 4 (35). – С. 174 – 181.

2. Кузьменко Н. Межі повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття нормативно-правових актів у сфері земельних відносин / Н. Кузьменко // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 5. – С. 90 – 95.

3. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. / Г. А. Борщ, В. М. Вакулєнко, Н. М. Гринчук [та ін.]. – К., 2017. – 107 с.

#### **Євгеній БОРОДІН**

*д.і.н., професор, перший заступник  
директора ДРІДУ НАДУ*

#### **СТАРОСТА ЯК ПОСАДОВА ОСОБА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Запровадження реформ у сфері публічного управління привело до появи низки нововведень, одним з яких стало запровадження інституту старости на базовому рівні місцевого самоврядування України. Серед різних аспектів аналізу цього елемента системи місцевого самоврядування актуальним є його розгляд як посадової особи місцевого самоврядування, яку було запроваджено як реакцію на об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «староста є виборною посадовою особою місцевого

самоврядування» [3]. Саме виборний характер посади старости надає їй певної специфіки, оскільки наявна раніше альтернатива у вигляді призначення не була застосована. Маючи статус виборної посадової особи староста керується в своїй діяльності спеціальним положенням, яке має затверджувати відповідна рада. У той час для міського голови та депутатів подібне положення не потрібне, оскільки все визначено в законодавстві. Положення є обов'язковим атрибутом для виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Поява посади старости серед інших посад місцевого самоврядування стала помітною інновацією, оскільки раніше аналогічний підхід не застосовувався. Такі посадовці як сільський, селищний, міський голова обираються всією територіальною громадою. Старосту ж обирає частина об'єднаної територіальної громади. Частина громади обирає й окремого депутата сільської, селищної, міської ради, але це обрання не є інструментом, який забезпечує зайняття посади в органі місцевого самоврядування. Тож, посада старости увібрала у себе як ознаку, характерну для сільського, селищного, міського голови (виборна посадова особа, що отримує заробітну платню з місцевого бюджету), так й ознаку, характерну для депутата сільської, селищної, міської ради (обирається населенням лише частини громади). При цьому у повсякденній діяльності староста виконує функції схожі з функціями працівників відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування.

Певний час після запровадження посади старости (5 лютого 2015 р.) в українському законодавстві зберігалася застаріла норма про те, що на виборні посади місцевого самоврядування обираються територіальною громадою. Застарілість норми полягала в тому, що вся громада обирала тільки сільського, селищного, міського голову, а з 2015 р. стали обирати старост, залучаючи до цього процесу лише частину громади. Тож під впливом появи інституту старости до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з'явилася зміна від 9 лютого 2017 р., відповідно до якої з'явилася формула «виборні посади, на які обираються на місцевих виборах» [2].

Відповідно до українського законодавства староста за посадою є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, представляючи таким чином відповідний старостинський округ. Окрім старости виборними посадовцями, що пройшли через місцеві вибори, у складі виконавчого комітету є сільський, селищний, міський голова та секретар сільської, селищної, міської ради. Депутати рад базового рівня такої можливості не мають. Але якщо б старости не обиралися, а призначалися сільським, селищним, міським головою, то вони все рівно мали би можливість увійти до складу виконавчого комітету ради, оскільки вони не є депутатами цієї ради. Тут староста за своїм статусом є більш наближеним до керівників відділів, управлінь та інших виконавчих

органів ради, які на відміну від депутатів, можуть бути членами виконавчого комітету ради [4].

Важливою ознакою посади старости як посадової особи місцевого самоврядування є розповсюдження на неї класифікації посад працівників органів місцевого самоврядування. Нині відповідно до діючого законодавства вони належать до передостанньої шостої категорії, знаходячись на одному щаблі з керуючими справами міських (міст районного значення), сільських, селищних рад.

Особливість старости як публічного службовця знайшло своє відображення при складанні штатних розписів рад об'єднаних територіальних громад. В одних випадках старости були віднесені до керівництва селищної ради та її виконавчих органів разом з головою, заступником, секретарем ради та керуючим справами виконавчого комітету, а в інших – включені до переліку працівників ради поза межами структурних підрозділів (наприклад, між позиціями інспектора з охорони праці та діловодами).

Сучасні підходи до діяльності публічної влади базуються на визначенні того, що між представниками населення (тими, кого обирають безпосередньо або опосередковано) та службовцями (тими, кого призначають) наявні суттєві відмінності. У Європейській хартії місцевого самоврядування окремо визначаються «місцеві обрані представники» та «наймані працівники органів місцевого самоврядування» [1].

В ухваленому парламентом законопроекті «Про службу в органах місцевого самоврядування», який ветоував президент у 2017 р., було включено два різні поняття «виборна посадова особа місцевого самоврядування» та «службовець місцевого самоврядування» [5]. Цілком зрозуміло, що староста належить до посадових осіб місцевого самоврядування. Але як бути з визначенням тих його функціональних обов'язків, які можна назвати властивими для службовців місцевого самоврядування? Старости вже ставили питання щодо створення нових посад в радах, які б здійснювали забезпечення їх діяльності, щоб підкреслити власні представницькі функції.

Отже, запровадивши в процесі добровільного об'єднання територіальних громад інститут старости, публічна влада надала перевагу запровадженню додаткової виборної посадової особи місцевого самоврядування перед іншим варіантом, який передбачав призначення такого представника сільської, селищної, міської ради на території колишньої територіальної громади. Подальше реформування системи місцевого самоврядування в Україні потребує узгодження питання статусу старости як посадовця місцевого самоврядування з запровадженням наступних інновацій.

### Список використаної літератури

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

2. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19/ed20180224>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

5. Про службу в органах місцевого самоврядування : текст проекту Закону України, підписаний Головою Верховної Ради України 6 берез. 2017 р. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569).

### Петро ВОРОНА

*д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості України (ІПК ДЗСУ)*

### СПЕЦИФІКА ВИБОРІВ ГОЛІВ ГРОМАД У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Виборча система кожної країни являє собою сукупність правил і законів, що забезпечують певний тип організації влади, участь суспільства у формуванні державних, представницьких, законодавчих, судових і виконавчих органів, вираження волі тієї частини населення, яка за законодавством вважається достатньою для визначення результатів виборів легітимними. У широкому розумінні *дефініції «виборча система»* – «сукупність суспільних взаємовідносин, взаємодій, процесів, інститутів, цінностей, норм, які обумовлюють формування виборних органів держави» [6].

Окрім політичної структуризації суспільства, посилення зв'язку партій з виборцями та інших цілей, виборчі системи мають забезпечувати ефективне функціонування системи публічної влади, у нашому випадку – системи місцевого самоврядування. У країнах Західної Європи це завдання досягається по-різному. По-перше – через обрання мера депутатською більшістю від складу ради. По-друге – через проведення виборів мера за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості. Ймовірність конфліктів між мером та радою в цій системі є

достатньо високою, однак і мер, і рада принаймні підтримуються більшістю виборців, що спонукає їх до пошуку компромісів. По-третє – шляхом «прив'язки» результатів виборів представницького органу до результатів виборів мера (Італія тощо) [1]. Аналіз систем місцевих виборів голів територіальних громад у країнах Західної Європи наведений у таблиці [3].

Таблиця

Вибори голів громад (мерів) у країнах Західної Європи

Країна	Прямі / непрямі вибори	Система виборів
Бельгія	Непрямі (мерів призначає монарх за рекомендацією ради)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками
Велика Британія	Непрямі (мер обирається з числа радників)	Рада обирається за МВС відносної більшості
Греція	Прямі	МВС та ПВС (3\5 ради – мажоритарно, 2\5 – пропорційно)
Ірландія	Непрямі (рада призначає мера з депутатів)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
Італія	Прямі	МВС абсолютної та відносної більшості (в залежності від кількості жителів громади)
Іспанія	Непрямі (рада призначає мера з депутатів)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
Люксембург	Непрямі (мер – голова виконавчого і законодавчого органів, призначається урядом.)	Рада обирається за МВС або ПВС (в залежності від розміру комуни)
Португалія	Непрямі (мером стає кандидат, що очолював список партії, яка виграла на виборах)	Рада обирається за ПВС
Фінляндія	Непрямі (мер – муніципальний менеджер – обирає рада комуни)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками
Франція	Непрямі (мер обирається радою з поміж депутатів-радників)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
ФРН	Прямі	МВС абсолютної більшості
Швеція	Непрямі (мера обирає рада муніципалітету)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками (мер обирається від партії-переможця місцевих виборів)

\*МВС – мажоритарна виборча система, ПВС – пропорційна виборча система.