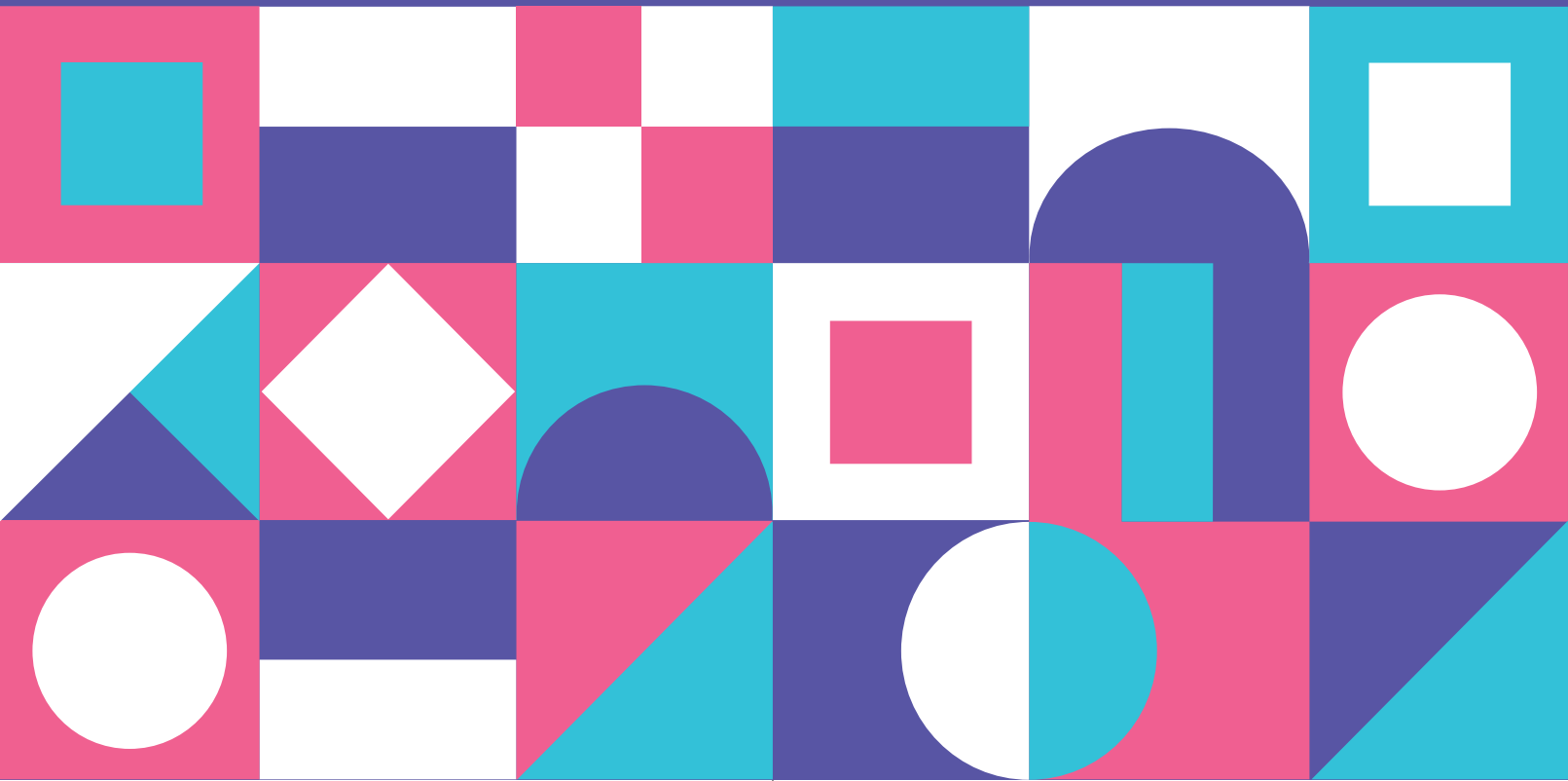


# РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРАКТИЧНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ З РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ



Рада Європи **2021**

Міністерство розвитку  
громад та територій України



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

# РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРАКТИЧНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ З РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ

## **Авторка:**

**Федченко Леся**, консультантка з юридичних питань Офісу підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні, консультантка Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні».

**Рекомендації для органів місцевого самоврядування базового рівня щодо дій/рішень органів місцевого самоврядування із впровадження положень Закону № 1638.** Під час роботи над публікацією використано досвід впровадження реформи децентралізації в Україні. Ця інформація є вільною для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача і якщо при такому копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію.

Публікація створена на замовлення Міністерства розвитку громад та територій України за підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні».

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторки та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Ради Європи та її держав-членів.

# **РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРАКТИЧНОГО ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ З РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТ**

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ДІЙ/РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ІЗ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ № 1638

Прийнятий Верховною Радою України 14.07.2021 року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» (далі – Закон) набрав чинності 01.08.2021 року. У цих рекомендаціях детально розглянемо положення Закону та визначимо, які саме дії/рішення необхідно здійснити/прийняти органам місцевого самоврядування на його виконання.

Зазначеним актом внесено зміни до законів України:

- *від 21.05.1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»;*
- *від 07.06.2001 року № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування»;*
- *від 06.09.2012 року № 5203-VI «Про адміністративні послуги»;*
- *від 14.10.2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції».*

### Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

---

**По-перше**, до статті 26 Закону, яка визначає питання виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, включено повноваження з утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону.

*Це означає, що відтепер усі без виключення сільські, селищні, міські ради мають зазначені повноваження.*

Нагадаємо, що до внесення вказаних змін повноваження з утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту та прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости у випадках, передбачених цим Законом, мали виключно сільські, селищні, міські ради об'єднаних територіальних громад, утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Окремої уваги потребує безпосередньо зміст цих повноважень, адже із Закону виключено статтю 79-1, яка передбачала підстави дострокового припинення повноважень старости.

Це означає, що звільнення з посади старости буде відбуватися за рішенням ради на загальних підставах, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Кодексом законів про працю України та іншими законами, дія яких поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування.

**По-друге**, внесено зміни до частини 4 статті 51 Закону, що визначає осіб, які можуть входити до складу виконавчого комітету ради за посадою: рада за пропозицією голови може прийняти рішення про входження старост до складу виконавчого комітету ради.

Це означає, якщо рада спільно з головою дійдуть згоди про входження всіх старост відповідної територіальної громади за посадою до складу виконавчого комітету, – рада має прийняти рішення з двох питань (можна оформити як двома окремими рішеннями, так і одним рішенням):

- 1) *про включення старост до складу виконавчого комітету;*
- 2) *про внесення змін до кількісного та персонального складу виконавчого комітету.*

\_\_\_\_\_ сільська рада  
\_\_\_\_\_ сесія \_\_\_\_\_ скликання

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 202\_ року

№ \_\_\_\_\_

**РІШЕННЯ**

**Про внесення змін  
до кількісного та персонального складу  
виконавчого комітету  
\_\_\_\_\_ сільської ради**

Розглянувши пропозицію \_\_\_\_\_ сільського голови \_\_\_\_\_ щодо входження старост \_\_\_\_\_ сільської ради до складу виконавчого комітету за посадою та внесення змін до рішень \_\_\_\_\_ сільської ради про визначення кількісного та затвердження персонального складу виконавчого комітету, керуючись пунктом 3 частини 1 статті 26, пунктом 5 частини 4 статті 42, частинами 2, 3 та 4 статті 51, частиною 2 статті 54-1 та статтею 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська рада

вирішила:

1. Увести до складу виконавчого комітету \_\_\_\_\_ сільської ради старост \_\_\_\_\_ сільської ради за посадою.
2. Внести зміни до пункту \_\_\_ рішення \_\_\_ сесії \_\_\_ скликання \_\_\_\_\_ сільської ради від «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 202\_ року № \_\_\_ «Про визначення кількісного складу виконавчого комітету \_\_\_\_\_ сільської ради», виклавши його в такій редакції: «\_\_. Визначити кількісний склад виконавчого комітету \_\_\_\_\_ сільської ради у кількості \_\_\_ осіб».
3. Внести зміни до пункту \_\_\_ рішення \_\_\_ сесії \_\_\_ скликання \_\_\_\_\_ сільської ради від «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 202\_ року № \_\_\_ «Про затвердження персонального складу виконавчого комітету \_\_\_\_\_ сільської ради» (Додаток 1).
4. Контроль за виконанням цього рішення покласти на \_\_\_\_\_ сільського голову (\_\_\_\_\_)

\_\_\_\_\_ **сільський голова** (підпис) \_\_\_\_\_

**По-третє**, викладено у новій редакції статтю 54-1 Закону, що визначає статус та повноваження старости.

**Відповідно до частини 1 оновленої редакції статті** староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу.

Кандидатура старости вноситься на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) сільським, селищним, міським головою та вважається погодженою з жителями відповідного старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) отримала таку підтримку у старостинському окрузі:

- з кількістю жителів до 1500 – більше 20 % голосів;
- від 1500 до 10 тисяч – більше 17 % голосів;
- від 10 тисяч до 20 тисяч – більше 14 % голосів;
- від 20 тисяч до 30 тисяч – більше 10 % голосів;
- більше 30 тисяч – більше 7 % голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах.

За результатами проведеного громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) кандидатури старости складається протокол, який має містити такі відомості:

- ✓ дата (період) і місце проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю);
- ✓ кількість жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах;
- ✓ відомості про кандидатуру старости;
- ✓ кількість учасників громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), які підтримали відповідну кандидатуру, із зазначенням прізвища, власного імені (усіх власних імен) та по батькові (за наявності), числа, місяця і року народження, серії та номера паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України – для осіб, недавно прийнятих до громадянства України), що засвідчується підписом таких учасників.

Кандидатура старости відповідного старостинського округу, не підтримана сільською, селищною, міською радою, не може бути повторно внесена для затвердження в цьому старостинському окрузі протягом поточно-го скликання відповідної сільської, селищної, міської ради.

Порядок проведення громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю) кандидатури старости затверджується сільською, селищною, міською радою.

*Це означає, що затвердження на посаду старост можливе виключно після проходження процедури громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю). Отже, ради мають затвердити, перш за все, порядок проведення громадського обговорення кандидатур старост та визначити форму такого обговорення, виконавши тим самим припис частини 1 статті 54-1 Закону.*

*Зазначена норма Закону надає органам місцевого самоврядування право самостійно визначити процедуру і порядок громадського обговорення та обрати форму такого обговорення – чи це будуть громадські слухання/збори громадян, чи інші форми консультацій з громадськістю. Як бачимо, органи місцевого самоврядування мають повну свободу в питанні вибору форм громадського обговорення і ці форми можуть бути досить гнучкими та максимально зручними саме для конкретної територіальної громади. Проте, у межах однієї територіальної громади мають бути визначені однакові форми громадського обговорення для всіх її старостинських округів, оскільки умови мають бути однаковими для всіх жителів та всіх старост відповідної територіальної громади, а використання різних форм громадського обговорення може вважатися дискримінаційним.*

*Отже, розгляду органом місцевого самоврядування питання затвердження старости обов'язково має передувати розроблення та затвердження рішенням відповідної ради положення про порядок громадського обговорення кандидатури старости у відповідній територіальній громаді з урахуванням вимог статті 54-1 Закону.*

**Відповідно до частини 2 оновленої редакції зазначеної статті** староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету.

*Це означає, що у структурі та штатному розписі відповідного органу місцевого самоврядування посада старости має бути включена до апарату ради, а у разі прийняття радою рішення про включення старост до складу виконавчого комітету за посадою – посади старости включаються до виконавчого комітету (якщо комітет утворено як юридичну особу). У разі, якщо у структурі органу місцевого самоврядування посада старости включена до інших структурних одиниць, потрібно внести необхідні зміни до його структури та штатного розпису.*



*Щодо питання поширення на старост обмежень, то ця норма фактично відсилає до частини 4 статті 12 Закону, що передбачає обмеження для сільського, селищного, міського голови, а саме: сільський, селищний, міський голова не може:*

- *бути депутатом будь-якої ради;*
- *суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах;*
- *займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.*

*Отже, зазначені обмеження повною мірою відтепер поширюються і на старост (незалежно від входження/не входження їх до складу виконавчого комітету ради).*

Порядок організації роботи старости визначається цим Законом та іншими законами України, а також Положенням про старосту.

*Це означає, що затверджені сільськими, селищними, міськими радами до набрання чинності Законом Положення про старосту потребують внесення до них змін або викладення їх у новій редакції.*

**Відповідно до частини 4 оновленої редакції статті 54-1** 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. При утворенні старостинських округів враховуються історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток таких старостинських округів та відповідної територіальної громади.

*Це означає, що відтепер у територіальних громадах не може бути старостинських округів, які не відповідають встановленим критеріям щодо мінімальної кількості жителів. У разі наявності в територіальній громаді старостинських округів із кількістю жителів, меншою ніж 500, відповідна сільська, селищна, міська рада має утворити старостинські округи відповідно до встановлених Законом критеріїв:*

- *прийняти рішення про внесення змін до рішень про їх утворення (у разі, якщо вони були утворені до набрання чинності Законом),*

АБО

- *утворити старостинські округи (у разі, якщо вони не були утворені, або у разі, якщо старости здійснювали свої повноваження у визначених рішенням сільської, селищної, міської ради населених пунктах відповідної територіальної громади).*

**Частина 5 оновленої редакції статті 54-1 містить новий перелік повноважень старости, згідно з якою він:**

1	уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради
2	бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради
3	має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу
4	сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру)
5	бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням
6	бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу
7	вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб
8	бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу
9	бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу
10	бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю
11	отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень

12	сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі
13	здійснює інші повноваження, визначені цим Законом та іншими законами України

*Це означає, що оновлений перелік повноважень старости також має бути відображений у Положенні про старосту шляхом внесення до нього відповідних змін. Як і до внесення Законом змін, перелік повноважень старости не є виключним.*

**Відповідно до частини 6 оновленої редакції статті 54-1** при здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік, протягом першого кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений сільською, селищною, міською радою термін, звітує про свою роботу перед такою радою, жителями старостинського округу. Заслуховування звіту старости перед жителями старостинського округу відбувається на відкритій зустрічі, у спосіб, що дає можливість жителям старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Інформація про відповідну зустріч, а також письмовий звіт старости оприлюднюються на офіційному веб-сайті сільської, селищної, міської ради та розміщуються у приміщенні ради не пізніше ніж за сім календарних днів до дня проведення відповідної зустрічі. Порядок звітування старости визначається Положенням про старосту.

*Законом значно деталізовано строки та процедуру звітування старости перед жителями старостинського округу. Таке звітування має відбуватися на відкритій зустрічі у спосіб, що дає можливість жителям старостинського округу поставити запитання, висловити зауваження та внести пропозиції. Це означає, що сільська, селищна, міська рада має визначити такий спосіб відкритої зустрічі, який надасть жителям відповідного старостинського округу вказані можливості. І, знову ж таки, ці норми Закону мають бути перенесені у Положення про старосту.*

## Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

---

Цей Закон зазнав дві зміни – щодо визначення категорії посади старост та щодо проходження ними атестації.

Відтепер посаду старост віднесено статтею 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до п'ятої категорії посад в органах місцевого самоврядування – відбулося фактично підвищення категорії з шостої до п'ятої, що, у свою чергу, приведе до підвищення рангу посадової особи місцевого самоврядування у межах відповідної категорії посад. Так, згідно зі статтею 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» особам, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг посадової особи місцевого самоврядування.

*Це означає, що рішенням сільської, селищної, міської ради необхідно привести у відповідність до статей 14 та 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з 01.08.2021 року ранги старостам, позаяк відповідно до статті 15 цього Закону ранги старостам присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.*

Змінами до статті 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» старост виключено з переліку осіб, які не підлягають атестації.

*Це означає, що відтепер старости підлягають атестації один раз на 4 роки. У зв'язку з цим потребує приведення у відповідність до зазначених змін Положення про проведення атестації, що затверджується у кожному органі місцевого самоврядування сільським, селищним, міським головою згідно статті 17 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».*

\_\_\_\_\_ сільська рада  
\_\_\_\_\_ сесія \_\_\_\_\_ скликання

«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2021 року

№ \_\_\_\_\_

**РІШЕННЯ**

**Про приведення рангів посадових осіб  
місцевого самоврядування  
у відповідність до Закону України  
«Про службу в органах місцевого  
самоврядування»**

Розглянувши пропозицію \_\_\_\_\_ сільського голови \_\_\_\_\_ щодо необхідності приведення рангів старост у відповідність до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з урахуванням змін, внесених Законом України від 14.07.2021 року № 1638-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост», що набрали чинності 01.08.2021 року, керуючись статтями 14 та 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статтею 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська рада вирішила:

1. Присвоїти з 01.08.2021 року:
  - 1.1. старості \_\_\_\_\_ старостинського округу \_\_\_\_\_ 11 ранг посадової особи місцевого самоврядування у межах п'ятої категорії посад;
  - 1.2. старості \_\_\_\_\_ старостинського округу \_\_\_\_\_ 11 ранг посадової особи місцевого самоврядування у межах п'ятої категорії посад;
  - 1.3. старості \_\_\_\_\_ старостинського округу \_\_\_\_\_ 11 ранг посадової особи місцевого самоврядування у межах п'ятої категорії посад.
2. Внести відомості про присвоєння рангу посадової особи місцевого самоврядування зазначеним у рішенні особам до реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування та на вимогу таких осіб внести відповідний запис до їх трудових книжок (\_\_\_\_\_).
3. Контроль за виконанням цього рішення покласти на \_\_\_\_\_ сільського голову (\_\_\_\_\_).

\_\_\_\_\_ **сільський голова** (підпис) \_\_\_\_\_

## Закон України «Про адміністративні послуги»

---

Цей Закон зазнав лише одної зміни – частину 6 статті 13 Закону викладено у новій редакції, згідно з якою за рішенням органу, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг, надання адміністративних послуг та/або виконання окремих завдань адміністратора, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, отриманням заяв та документів, видачею результатів надання адміністративних послуг, може здійснюватися старостою.

*Ця зміна фактично закріплює повноваження старости, передбачене оновленим пунктом 4 частини 5 статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким староста сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру).*



ДІЗНАТИСЯ БІЛЬШЕ:

**- Програма Ради Європи**

**«Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні»**

**- Центр експертизи доброго врядування Ради Європи**

**www.coe.int**

Рада Європи є провідною правозахисною організацією континенту. До її складу входять 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції в державах-членах.