

DOI: 10.46340/eppd.2021.8.2.15

Elshad Rafiq ogli Ibrahimzade

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1905-4781>

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ENSURING LEGALITY AND DISCIPLINE IN THE ACTIVITY OF STAROSTA AS AN OFFICIAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE

Ельшад Рафіг огли Ібрагімзаде

Національна академія державного управління при Президентіві України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ У ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТИ ЯК ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

The article deals with the legal status of starosta (the elder), which is a relatively new official of the local self-government system in Ukraine. In terms of this, various aspects of the legal field of activity of starosta are of great interest to scholars. The purpose of the article is to analyze the legal norms ruling the activities of starosta, regarding their compliance with the task of ensuring legality and discipline in the activities of local governments.

The activities of the starosta must meet both the requirements of legality and discipline. The latter concerns internal organizational relations, provides for the strict implementation of general and job responsibilities, orders and directives of superiors. The author concludes that it is important to clearly define the powers of starosta at the level of law and regulations. Special attention is paid to the job description, which details the rights, duties and responsibilities of the person in this position. The content of the job description is important for the lawful procedure of disciplinary responsibility.

The author analyzes case law regarding the claims for annulment and revocation of the decision of the village chief, according to which starosta was brought to disciplinary responsibility for violation of labor discipline and dismissed from office.

Ukrainian legislation does not provide for a special mechanism for applying disciplinary liability to starosta as a local government official. The only form of responsibility of starosta, which is clearly regulated by law, is the early termination of powers by the decision of the local council. However, disciplinary liability is an effective means of ensuring the rule of law and discipline in the activities of an official, so it is necessary to establish the grounds and procedure for bringing starosta to disciplinary responsibility in the Law on Local Self-Governance. The author proposes to supplement Art. 51-1 of the Law on Local Self-Governance by the provision that starosta is subordinated to the local council and the head of the territorial community.

Keywords: starosta, local government official, legality, discipline, disciplinary responsibility, local council, mayor.

Постановка проблеми. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування та на нього поширюються положення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – Закон про службу в ОМС)¹, і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про місцеве самоврядування)². Відповідно до ст. 1 Закону про службу в ОМС служба в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС) – це професійна, на постійній основі діяльність громадян

¹ Закон про службу в органах місцевого самоврядування ст. 175. 2001 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 33.

² Закон про місцеве самоврядування в Україні ст. 170. 1997 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 24.

України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Враховуючи таке розуміння служби в органах місцевого самоврядування важко заперечити значення законності та дисципліни як засобу досягнення високої організації праці в органах місцевого самоврядування і її ролі в забезпеченні правомірної діяльності в останніх.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Староста є відносно новою посадовою особою системи місцевого самоврядування. З огляду на це, різні аспекти правового поля діяльності старост викликають підвищений інтерес науковців і практиків місцевого самоврядування. Зокрема, заслуговують уваги науково-практичні розробки таких авторів, як: О.Бабінова, М.Баюк, О.Батанова, В.Борденюк, М.Войт, О.Врублевський, Т.Гаман, Ю.Ганущак, О.Гуменюк, І.Дробуш, І.Ковтун, О.Лазор, Р.Примуш, І.Рижук, Л.Требик, С.Флентін та інших.

Метою статті є аналіз правових норм, які регулюють діяльність старост, щодо їх відповідності завданням забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Староста займає одне з центральних місць у децентралізованій системі місцевого розвитку. Запровадження цього інституту обумовлюється необхідністю максимального наближення місцевої влади до усіх жителів громади. Повноваження старости поширюються на старостинський округ. З метою забезпечення представництва інтересів жителів населеного пункту (населених пунктів) старостою сільська, селищна, міська ради визначає старостинський округ, який є частиною території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади (ст. 1 Закону про місцеве самоврядування).

Роль старости полягає у забезпеченні діалогу між місцевою владою та жителями старостинського округу, а також досягненні врахування інтересів мешканців окремих населених пунктів об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ). Правове положення старости характеризується тим, що він є автономним суб'єктом у системі ОМС, визначений у ч. 1 ст. 5 Закону про місцеве самоврядування, але також він є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі.

Закон не встановлює кваліфікаційних вимог до посади старости. Проте ефективне виконання завдань старости можливе за умови наявності відповідних знань і досвіду, а також існування довіри мешканців до особи старости. З огляду на це, доцільно закріплювати детальну процедуру затвердження старост у Положенні про старосту конкретної ОТГ, яка повинна включати проведення попереднього обговорення із мешканцями населеного пункту ОТГ кандидатур на посаду старости, здійснення порівняння їх професійних якостей, отримання відгуків про їх особисті якості безпосередньо від мешканців тощо.

Діяльність старости повинна відповідати як вимогам законності, так і дисципліни. Остання стосується внутрішньоорганізаційних відносин, передбачає точне виконання загальних і посадових обов'язків, розпоряджень і наказів вищестоящих керівників. В теорії адміністративного права дисципліну найчастіше розуміють як неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Зокрема, визначають як фактичну поведінку персоналу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка відображається в управлінських рішеннях і діях, а також в управлінському (службовому) спілкуванні¹; становище, за якого всі суб'єкти правовідносин влади й підпорядкування неухильно додержуються порядку і правил, встановлених законами, а також відповідними статутами й положеннями²; свідоме додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті³. Законність характеризує зовнішню, позасистемну діяльність державних органів та їх представників, а дисципліна – їх внутрішньо-системну діяльність⁴.

¹ Мельник, А. Ф., Оболенський, О. Ю., Васіна, А. Ю., Гордієнко, Л. Ю. (2003). *Державне управління*. Київ: Знання-Прес, 129.

² Хавронюк, М. І. (2003). *Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність*. Київ: Атіка, 15.

³ Стеценко, С. Г. (2008) *Адміністративне право України*. Київ: Атіка, 197.

⁴ Стародубцев, А. А. (1999). *Організаційно-правові питання діяльності інспекції особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ*. Харків, 25.

Підходи до співвідношення зазначених понять зводяться до трьох: ототожнення; погляд на дисципліну як ширше поняття, яке поглинає собою законність або визнання законності ширшою категорією, яка поглинає собою дисципліну. Деякі вчені розглядають законність як статичне поняття, що охоплює сукупність норм, законодавчих актів; а дисципліну, у свою чергу, як динаміку законності (певні дії з виконання вимог норм законодавства)¹.

Зміст дисципліни обумовлюється природою службових правовідносин, які впливають із особливостей закріплення прав і обов'язків їх суб'єктів у різних актах – трудовий кодекс, контракт, договір, статут, правила, інструкція і т. д. Посадові особи ОМС зобов'язані дотримуватися актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування (рішень, розпоряджень) в силу саме своїх службових обов'язків. Дотримання дисципліни, на відміну від законності, передбачає відповідність поведінки не лише нормам права, але моралі, внутрішнім вимогам тієї чи іншої організації тощо. При цьому виконання залежить як від самої особи, її установки, совісті, так і від певних зовнішніх умов².

Єдність цих понять полягає в тому, що вони спрямовані на досягнення правопорядку, вмещаючи систему вимог правомірності поведінки. Втім, предмет цих вимог різняться: законність передбачає неухильне дотримання законів, а дисципліна – неухильне дотримання правил внутрішньоорганізаційних відносин; вона базується на вимогах і правових, і інших соціальних норм. Такий обумовлює те, що наслідком зміцнення законності є посилення дисципліни, натомість порушення службової дисципліни є передумовою порушення принципу законності.

Важливим є чітке визначення повноважень старости на рівні закону та підзаконних нормативних актів. Стаття 19 Конституції України закріплює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Староста наділяється власними, визначеними державою повноваженнями, які закріплені у законах «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад», так і делегованими радою громади і визначеними у Статуті ради об'єднаної громади та у затвердженому місцевою радою Положенні про старосту. Органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти (ч. 7 ст. 16 Закону про місцеве самоврядування). Коло повноважень старости нормативно визначені у ст. 54-1 Закону про місцеве самоврядування в Україні.

Іншим важливим документом забезпечення правомірної діяльності старост є посадова інструкція, що деталізує права, обов'язки та відповідальність особи на цій посаді. Ступінь такої деталізації впливає на ефективність виконання ним своїх функцій, а також якість правовідносин з іншими посадовими особами місцевих органів влади, які займають значне місце у роботі старости. Крім того, зміст посадової інструкції має значення для правомірного притягнення старости до дисциплінарної відповідальності.

Слід зазначити, що Міністерство соціальної політики України у листі від 05.09.2016 р. № 477/13/116-16³ висловило точку зору щодо відсутності необхідності затвердження посадових інструкцій старост з огляду на те, що його права та обов'язки, порядок його звітування, інші питання, пов'язані з діяльністю старости, визначаються у Положенні про старосту; а до посади старости законами України не визначено кваліфікаційних вимог (рівень освіти, фах, стаж відповідної роботи). У Загальних положеннях Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників, затвердженого наказом Мінпраці від 29.12.2004 р. № 336, посадові інструкції складаються для працівників усіх посад, що передбачені в штатному розписі. На думку Мінсоцполітики, посада старости належить до винятків, які згідно з цим документом можуть становити окремі посади керівників, правове положення яких визначено в Статуті (положенні) підприємства, установи, організації або відповідного підрозділу, де зазначено основні завдання, обов'язки, права і відповідальність за виконання покладених на них функцій. Однак з того часу правовий статус старост дещо змінився: стаття 14-1 Закону про місцеве самоврядування, на яку посиляється Мінсоцполітики, була виключена, а порядок призначення старости змінився.

¹ Битяк, Ю. П., Гарашук, В. М., Зуй, В. В. (2010). *Адміністративне право*. Харків: Право, 253.

² Мельник, А. Ф., Оболенський, О. Ю., Васіна, А. Ю., Гордієнко, Л. Ю. (2003). *Державне управління*. Київ: Знання-Прес, 129.

³ *Лист Щодо кваліфікаційних вимог до посади старости та посадової інструкції, 2016* (Міністерство соціальної політики України). *Ligazakon* <<https://ips.ligazakon.net/document/FN025041>> (2021, березень, 03).

На наш погляд, розробка і затвердження посадових інструкцій старост сприятиме забезпеченню правомірної діяльності старост, а підпис старости в посадовій інструкції свідчить про обізнаність із посадовими правами та обов'язками. Щодо співвідношення цього документу з Положенням про старосту, яке затверджується місцевою радою, то із ч. 3 ст. 54-1 Закону про місцеве самоврядування слідує, що саме порядок організації роботи старости, а не його окремі повноваження та зобов'язання, визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту.

Наявність якісної місцевої нормативно-правової бази є необхідною умовою забезпечення законності в діяльності старости. Положення про старосту повинен вмішувати порядок організації роботи старости у системі ОМС, організаційно-правові питання взаємодії із депутатами ради, головою ОТГ та іншими посадовими особами. У свою чергу, розширений перелік прав та обов'язків старости визначається в посадовій інструкції. Такий підхід забезпечить належні умови діяльності старости, усуваючи невизначеність у тлумаченні змісту повноважень старости, які визначені у законі досить загально. Зокрема, потребує деталізації порядок звітування старости перед радою, адже закон, визначаючи такий обов'язок, не містить вимог щодо процедури звітування. Також для реалізації права участі у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу у Положенні про старосту повинна бути закріплена форма та порядок внесення пропозицій та обсяг і порядок їх врахування органами місцевої влади тощо.

Незважаючи на регламентацію повноважень, у процесі виконання своїх службових обов'язків староста, як будь-яка інша посадова особа ОМС, може допустити порушення законодавства про службу в ОМС та інших нормативних актів. Тому серед засобів забезпечення законності та дисципліни у діяльності ОМС повинен функціонувати інститут юридичної відповідальності. За кожне порушення вимог законності посадова особа органу місцевого самоврядування має бути своєчасно притягнута до відповідальності. Відповідно до ч. 1 ст. 74 Закону про місцеве самоврядування органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Із цим положенням пов'язана необхідність існування в тому числі механізму дисциплінарної відповідальності старости як посадової особи місцевого самоврядування. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами (ч. 2 ст. 74 Закону про місцеве самоврядування). Однак, закон прямо не закріплює ні переліку дисциплінарних проступків, ні видів дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до старости чи іншої посадової особи місцевого самоврядування.

У ст. 19 Закону про службу в ОМС, серед іншого, закріплено, що особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, пов'язаних із службою в ОМС, забезпечуються у порядку, передбаченому законом. Відповідно до ст. 23 Закону про службу в ОМС особи, винні у порушенні законодавства про службу в ОМС, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом, але не встановлено дисциплінарної відповідальності. Розділ VI «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування» Закону про службу в ОМС також не передбачає можливість притягнення посадової особи до дисциплінарної відповідальності. Проте серед основних принципів служби в ОМС, які закріплені у ст. 4 цього Закону, названий принцип персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків.

Дисциплінарна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, що передбачена законодавством за протиправне діяння особи. Підставою притягнення до такого виду відповідальності є дисциплінарний проступок, який характеризується єдністю суб'єктивних та об'єктивних ознак. Відповідно до положень ч. 3 ст. 7 Закону про службу в ОМС на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю. Відповідно до статті 147-1 КЗпП України дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) даного працівника.

Ключовим у питанні можливості притягнення старости до дисциплінарної відповідальності є наявність службової підпорядкованості старости та порядок набуття цього статусу. Ситуація щодо можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності старост ускладнюється тим, що в ОТГ діють старости, які набули повноважень за різними порядками заміщення цієї посади, що обумовило також відмінне нормативне закріплення підзвітності, підконтрольності та відповідальності старости. Зокрема, виконувачі обов'язків старости, яких після завершення процедури добровільного об'єднання

було призначено новообраною радою ОТГ на строк до обрання на перших виборах старост та виконавачі обов'язків старости, яких після завершення процедури добровільного приєднання до об'єднаних громад було призначено відповідною радою ОТГ на період повноважень ради ОТГ поточного скликання.

Згідно з попередньою редакцією ч. 2 ст. 54-1 Закону про місцеве самоврядування при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. Порядок обрання старости визначався ст. 14-1 Закону про місцеве самоврядування (була виключена на підставі Закону № 805-IX від 16.07.2020), відповідно якої староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

У період чинності цих норм більшість судів задовольняли позови про визнання протиправним та скасування рішення сільського голови, відповідно до якого старосту було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за порушення трудової дисципліни та звільнено із займаної посади. Наприклад, Полтавський окружний адміністративний суд у рішенні від 12.08.2020 року у справі № 440/1822/20 зазначив, що аналіз наведених норм права дає можливість дійти висновку, що староста є відповідальним за належне виконання покладених на нього повноважень та обов'язків перед сільською радою та територіальною громадою відповідних сіл, а не перед головою сільської ради. Крім того, суд звернув увагу на те, що законом не передбачено повноважень сільського голови приймати рішення щодо притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до позиції судів староста не є суб'єктом притягнення до дисциплінарної відповідальності з боку сільського голови на підставі положень ст. 147-149 КЗпП України. Сільський голова не має повноважень щодо призначення старости, а відтак і повноважень одноосібно притягати старосту до дисциплінарної відповідальності. Натомість відмічено, що вирішувати питання відповідальності за забезпечення наданих йому повноважень належить відповідній раді. В ході розгляду справи встановлено, що питання щодо порушення старостою трудової дисципліни на сесії відповідної сільської ради не розглядалося. З огляду на викладене, суд дійшов висновку, що приймаючи одноособово розпорядження про накладення дисциплінарного стягнення, яким старосту було притягнуто до дисциплінарної відповідальності у вигляді догани, сільський голова сільської ради діяв з перевищенням наданих законом повноважень. Під час апеляційного перегляду справи, суд погодився з висновками суду першої інстанції¹.

Одеський окружний адміністративний суд у рішенні у справі № 815/2886/18 від 26 вересня 2018 року зазначає, що жодного механізму застосування дисциплінарної відповідальності до такого спеціального суб'єкта, як посадова особа місцевого самоврядування (староста), законодавством не встановлено. А в законодавстві щодо місцевого самоврядування не передбачено спеціальних дисциплінарних стягнень, що можуть застосовуватися до посадових осіб ОМС, як це, наприклад, передбачено у ст. 66 Закону України № 889-VIII «Про державну службу». Так само відсутній і перелік дисциплінарних проступків, за які може притягатися посадова особа місцевого самоврядування. А тому до посадових осіб ОМС можуть застосовуватися лише загальні дисциплінарні стягнення, передбачені ст. 147 КЗпП: догана або звільнення. Суд підкреслив важливість порядку набуття статусу для визначення можливості притягнення старости до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до ст. 14-1 Закону про місцеве самоврядування, чинної на час розгляду справи, староста не призначається, а саме обирається, що свідчить про відсутність у спірних правовідносинах суб'єкта призначення (обрання, затвердження), тобто посадової особи, яка призначає на посаду і яка в подальшому може застосувати заходи дисциплінарної відповідальності. У взаємовідносинах старости та голови не йдеться про підпорядкованість старости відповідному голові ради в розумінні КЗпП України, оскільки в таких взаємовідносинах відсутні ознаки владних управлінських функцій та підпорядкування².

У справі № 824/353/19-а, розглянутій Чернівецьким окружним адміністративним судом, позивача було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за невиконання розпорядження

¹ Рішення у справі № 440/1822/20, 2020 (Полтавський окружний адміністративний суд). Єдиний реєстр судових рішень <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/91028561>> (2021, березень, 03).

² Рішення у справі № 815/2886/18, 2018 (Одеський окружний адміністративний суд). Єдиний реєстр судових рішень <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/76847197>> (2021, березень, 03).

міського голови та неналежне виконання службових обов'язків щодо впорядкування сміттєзвалища в його старостинському окрузі. Суд прийшов до висновку про неправомірність такого рішення голови, відмітивши, що посилання на Положення про старосту, затверджене рішенням міської ради, відповідно до якого староста може бути притягнутий, серед іншого, до дисциплінарної відповідальності є необґрунтованими, оскільки вказане прямо суперечить Закону про місцеве самоврядування. Крім того, Положення є локальним нормативно-правовим актом міської ради та не може встановлювати інші види відповідальності, ніж ті, що визначені Законом¹.

У справі №200/4792/19-а, розглянутій Першим апеляційним адміністративним судом, суб'єктом притягнення старости до дисциплінарної відповідальності виступала сільська рада, а підставою для скасування прийнятого нею рішення про дострокове припинення повноважень стала необґрунтованість притягнення старости до дисциплінарної відповідальності. Суд звернув увагу на те, що лише 3-годинна відсутність за місцем роботи не може бути підставою для застосування заходів дисциплінарної відповідальності до старости, оскільки здійснення повноважень старостою громади не може бути обмежено роботою в службовому приміщенні, староста має право самостійно визначати напрямки своєї діяльності та дії, що мають бути вчинені ним задля ефективнішого виконання своїх повноважень. Крім того, судом було встановлено, що мало місце порушення права старости на участь в пленарному засіданні та надання пояснень з приводу обставин, що стали підставою розгляду питання про дострокове припинення повноважень. Зокрема, відсутні документи, які б свідчили про повідомлення старости про розгляд питання про дострокове припинення повноважень на пленарному засіданні сільської ради, відсутні протокол пленарного засідання, що унеможливує встановлення факту обговорення питання дострокового припинення повноважень позивача на пленарному засіданні сесії сільської ради².

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» (№ 805-IX від 16.07.2020) було змінено, серед іншого, принципи обрання старост. Відповідно до чинної редакції ч. 1 ст. 54-1 Закону про місцеве самоврядування староста затверджується сільською, селищною, міською радою, а отже порядок набуття статусу, пов'язаний із діяльністю ради як суб'єкта затвердження, а отже і суб'єкта застосування заходів відповідальності. При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові (ч. 5 ст. 54-1 Закону про місцеве самоврядування). Згідно з формулюванням норми староста є відповідальним саме перед радою, яка затвердила його своїм рішенням на посаді на строк своїх повноважень.

Прийняття на службу в органи місцевого самоврядування на посаду старости здійснюється шляхом затвердження відповідною радою (ст. 10 Закону про службу в ОМС). Регулювання діяльності старост належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад ОТГ. Сільські, селищні, міські ради ОТГ на пленарних засіданнях затверджують старостинські округи, Положення про старосту, а також приймають рішення щодо дострокового припинення повноважень старости у випадках, передбачених цим Законом (ч. 3 ст. 26 Закону про місцеве самоврядування). За загальним положенням, закріпленим у ч. 5 ст. 47 Закону про місцеве самоврядування, постійні комісії ради попередньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань. Але детального порядку затвердження старост законом не передбачено, як і не визначено жодних професійно-кваліфікаційних вимог до посади старости.

Відповідальність старости перед радою втілюється в обов'язку не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін. Крім того, передбачена можливість дострокового припинення повноважень старости рішенням ради. Відповідно до ст. 79-1 Закону про місцеве самоврядування повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням сільської, селищної, міської ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Рішення про дострокове припинення повноважень старости рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу ради (ч. 2 ст. 79-1 Закону про місцеве самоврядування).

¹ Рішення у справі № 824/353/19-а, 2019 (Чернівецький окружний адміністративний суд). Єдиний реєстр судових рішень <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/82077155>> (2021, березень, 03).

² Постанова у справі №200/4792/19-а, 2019 (Перший апеляційний адміністративний суд). Єдиний реєстр судових рішень <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/84132720>> (2021, березень, 03).

Натомість зміст, форми чи напрямки контролю, який визначає правовідносини старости із сільським, селищним, міським головою, залишаються невизначеними. Іншим положенням, що регулює взаємовідносини цих суб'єктів є надане голові громади право пропонувати кандидатуру старости на затвердження раді ОТГ. Однак, ці норми не свідчать про службові підпорядкованість старости голові громади, а отже підстави застосування останнім заходів дисциплінарної відповідальності до старости відсутні.

Висновки. Поняття законності та дисципліни покликані забезпечувати правомірність діяльності органів місцевого самоврядування. В той же час, видається справедливим розуміння дисципліни як самостійного явища зі своїм змістом, функціями, а також специфічними засобами забезпечення, серед яких дисциплінарна відповідальність займає одне з головних місць.

Законодавчо визначені загальні питання правового статусу старости, проте для чіткого регулювання його діяльності місцева рада ОТГ повинна затверджувати детально розроблені Положення про старосту із визначенням порядку організації роботи старости (порядок звітування, місце в ієрархії системі ОМС) та посадову інструкцію, у якій детально визначати його права та обов'язки, різні питання поточної діяльності з урахуванням місцевих особливостей. Наявність якісної місцевої нормативно-правової бази є необхідною умовою забезпечення законності в діяльності старости.

Спеціального механізму застосування дисциплінарної відповідальності до старости як посадової особи місцевого самоврядування в законодавстві не передбачено. Єдиною формою відповідальності старости, яка чітко врегульована законодавством, є дострокове припинення повноважень за рішенням сільської, селищної, міської ради і виключно у випадках, передбачених Законом про місцеве самоврядування. Однак дисциплінарна відповідальність є дієвим засобом забезпечення режиму законності та службової дисципліни у діяльності посадової особи, тому необхідне закріплення підстав і порядку притягнення старости до дисциплінарної відповідальності в Законі про місцеве самоврядування. Відповідні питання повинні бути вирішені на рівні закону, а не актів місцевої влади.

Потребує законодавчого визначення питання службової підпорядкованості старости та особливостей службових відносин з іншими посадовими особами органів місцевого самоврядування. Зокрема, пропонуємо доповнити ст. 51-1 Законі про місцеве самоврядування положенням про те, що староста підпорядковується сільській, селищній, міській раді та сільському, селищному, міському голові. Серед повноважень сільського, селищного, міського голови слід закріпити можливість притягнення старост до дисциплінарної відповідальності, тим самим визначивши зміст контрольних повноважень голови громади.

References:

1. Bytiak, Yu. P., Harashchuk, V. M., Zui, V. V. (2010). *Administratyvne pravo* [Administrative Law]. Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian].
2. Khavroniuk, M. I. (2003). *Dystsyplinarni pravoporushennia i dystsyplinarna vidpovidalnist* [Disciplinary offenses and disciplinary liability]. Kyiv: Atika. [in Ukrainian].
3. *Lyst Shchodo kvalifikatsiynykh vymoh do posady starosty ta posadovoyi instrukttsiyi, 2016* (Ministerstvo sotsialnoyi polityky Ukrayiny) [Letter on qualification requirements for the position of headman and job description, 2016 (Ministry of Social Policy of Ukraine)]. *Ligazakon* [League law] <<https://ips.ligazakon.net/document/FN025041>> (2021, March, 03). [in Ukrainian].
4. Melnyk, A.F., Obolenskyi, O.Yu., Vasina, A.Yu., Hordiienko, L.Yu. (2003). *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. Kyiv: Znannia-Pres. [in Ukrainian].
5. *Postanova u spravi №200/4792/19-a, 2019* (Persheyi apeliatsiyniy administratyvnyi sud) [Resolution in the case №200 / 4792/19-a, 2019 (First Administrative Court of Appeal)]. *Yedynyy reyestr sudovykh rishen* [Unified register of court decisions] <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/84132720>> (2021, March, 03). [in Ukrainian].
6. *Rishennia u spravi № 440/1822/20, 2020* (Poltavskiyi okruzhnyi administratyvnyi sud) [Decision in the case № 440/1822/20, 2020 (Poltava District Administrative Court)]. *Yedynyy reyestr sudovykh rishen* [Unified register of court decisions] <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/91028561>> (2021, March, 03). [in Ukrainian].
7. *Rishennia u spravi № 815/2886/18, 2018* (Odeskyyi okruzhnyi administratyvnyi sud) [Decision in the case № 815/2886/18, 2018 (Odessa District Administrative Court)]. *Yedynyy reyestr sudovykh rishen* [Unified register of court decisions] <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/76847197>> (2021, March, 03). [in Ukrainian].
8. *Rishennia u spravi № 824/353/19-a, 2019* (Chernivetskyi okruzhnyi administratyvnyi sud) [Decision in the case № 824/353/19-a, 2019 (Chernivtsi District Administrative Court)]. *Yedynyy reyestr sudovykh rishen* [Unified register of court decisions] <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/82077155>> (2021, March, 03). [in Ukrainian].

9. Starodubtsev, A. A. (1999). *Orhanizatsiino-pravovi pytannia diialnosti inspektsii osobovoho skladu shchodo zmitsnennia zakonnosti i dystsypliny v orhanakh vnutrishnikh sprav* [Organizational and legal issues of personnel inspection activities to strengthen the rule of law and discipline in law enforcement agencies]. Kharkiv. [in Ukrainian].
10. Stetsenko, S. H. (2008). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Kyiv: Atika. [in Ukrainian].
11. *Zakon pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia 2001* (Verkhovna Rada Ukrainy) [Law on Service in Local Self-Government Bodies, 2001 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [News of the Verkhovna Rada of Ukraine], 33. [in Ukrainian].
12. *Zakon pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini 1997* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Law on Local Self-Government in Ukraine, 1997 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* [News of the Verkhovna Rada of Ukraine], 24. [in Ukrainian].