

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства щодо впровадження та
функціонування інституту старости у державах-членах
Європейського Союзу*

***Анотація.** В аналітичній записці здійснено порівняльний аналіз та узагальнення правового регулювання впровадження та функціонування інституту старости в державах-членах Європейського Союзу та в Україні. Зокрема, розглянуто досвід таких держав-членів Європейського Союзу, як Польща, Словаччина, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Чехія, Іспанія, Хорватія, Угорщина, Німеччина, Болгарія, Греція та Ірландія.*

***Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, посадові особи місцевого самоврядування, староста, старостинський округ.*

I. Вступна частина

Інститут старости в Україні був запроваджений у 2015 році із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» як складова системи місцевого самоврядування. Від того часу первинно встановлений правовий статус старости зазнав значних змін. Це є свідченням пошуку оптимальної моделі інституту старости з урахуванням правової природи місцевого самоврядування, забезпечення його повсюдності й визначених у Конституції України правових засад місцевого самоврядування в Україні, його системи та адміністративно-територіального устрою України.

Сьогодні для розуміння проблематики функціонування інституту старости, причин, що її обумовлюють, а також визначення напрямів удосконалення законодавства важливим є бачення ролі цього інституту у забезпеченні ефективного і наближеного до громадян управління з урахуванням обсягу і характеру його завдань, як це визначено в Європейській хартії місцевого самоврядування. У зв'язку з наведеним, доцільним вбачається вивчення досвіду європейських держав щодо впровадження та діяльності аналогічних або подібних) інститутів.

Метою цього дослідження є вивчення практик впровадження та функціонування інституту старости в державах Європейського Союзу на основі таких критеріїв: місця й ролі старости в системі органів місцевого самоврядування, порядку створення старостинських округів та призначення (обрання) старости, переліку основних повноважень старости, особливості організації їх роботи та контролю за виконанням ними завдань.

Об'єктом порівняння є інститут старости як елемент системи місцевого самоврядування та його правовий статус.

Методологія дослідження ґрунтується на принципах функціоналізму (порівнюваними можуть бути об'єкти, які виконують тотожні функції або завдання) та однопорядковості (порівнюються однопорядкові інститути).

II. Основна частина

Згідно зі статтею 7 Конституції України в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування. Відповідно до положень статті 19 Основного Закону України 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.

Положеннями статті 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. До компетенції міських рад належить питання організації управління районами в містах. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Інститут старости на законодавчому рівні був уперше визначений прийнятим 5 лютого 2015 року Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», пунктом 2 Прикінцевих положень якого вносилися зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ щодо належності старости до системи місцевого самоврядування (абзац п'ятий частини першої статті 5); визначення статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування, обрання старости в порядку, визначеному законом на строк повноважень сільської, селищної ради, членство старости у виконавчому комітеті об'єднаної територіальної громади за посадою (стаття 14-1).

Запровадження цієї посади було пов'язано з необхідністю забезпечення якості й доступності публічних послуг, що мають надаватись в об'єднаній територіальній громаді на рівні не нижчому, ніж до об'єднання, що передбачалося Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» як одна з умов добровільного об'єднання територіальних громад (частина перша статті 4). Ця умова стала ще більш актуальною у зв'язку з реалізацією перспективних планів формування територіальних громад на основі відповідних розпоряджень Кабінету Міністрів України, виданих у 2019-2020 роках.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища»² було запроваджено поняття старостинського округу, визначено статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування із представницьким мандатом і повноваженнями сприяння жителям відповідного села, селища в підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; сприяння утворенню та діяльності органів

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-VIII#Text>

² Про внесення змін до деяких законів України щодо інституту старости села, селища : Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19/ed20170209#Text>

самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі або селищі; допоміжними контрольними функціями й повноваженнями участі в роботі органів місцевого самоврядування відповідного територіального рівня; встановлено обмеження щодо суміщення службової діяльності старости та підзвітність, підконтрольність і відповідальність перед жителями відповідного села, селища, а також відповідальність перед сільською, селищною, міською радою.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост» вносяться відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»³, якими визначено, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою (у відповідному старостинському окрузі) на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного в межах відповідного старостинського округу; сільська, селищна, міська рада за пропозицією сільського, селищного, міського голови може прийняти рішення про входження старост до складу виконавчого комітету відповідної ради за посадою й, разом із тим, староста працює на постійній основі в апараті відповідної ради та її виконавчого комітету; на старосту поширюються вимоги щодо обмеження суміщення його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені Законом для сільського, селищного, міського голови.

Таким чином, характер мандата старости змінився «у бік опосередкованого представництва» (староста уповноважений радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах відповідної ради), водночас збереглися «повноваження участі» у функціонуванні відповідних органів місцевого самоврядування, допоміжні повноваження та повноваження сприяння жителям у підготовці документів до органів місцевого самоврядування. Вказаним Законом передбачено за рішенням відповідної місцевої ради наділення старости повноваженнями надавати адміністративні послуги та/або виконувати окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг.

Посаду старости віднесено до категорії посад служби в органах місцевого самоврядування. Як посадові особи, старости виведені з системи місцевого самоврядування. Разом із тим вони мають територіальну «прив'язку» – староста діє в межах його територіального округу.

Порівняно із Законом від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII у правовому статусі старости змінено акценти щодо його підзвітності й відповідальності: при здійсненні повноважень староста відповідальний і підзвітний сільській, селищній, міській раді та підконтрольний відповідному голові; на нього

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14 липня 2021 року № 1638-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#Text>

покладено обов'язок звітувати про свою роботу перед радою та жителями старостинського округу.

У зв'язку з низкою обмежень, зумовлених умовами воєнного часу, статус старости зазнав змін відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старости та його діяльності в умовах воєнного стану»⁴. Зокрема, йдеться про непроведення громадського обговорення кандидатури (кандидатур) старости й затвердження його у відповідному старостинському окрузі сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією сільського, селищного, міського голови на відкритому пленарному засіданні відповідної ради; можливість внесення на розгляд сільської, селищної, міської ради кандидатури старости не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради, якщо рада не підтримала дві кандидатури старости, запропоновані сільським, селищним, міським головою; можливість одноосібного призначення кандидатури старости сільським, селищним, міським головою, якщо відповідною радою не було підтримано три кандидатури старости поспіль або якщо сесії відповідної ради не проводяться понад три місяці без поважних причин; можливість призначення сільським, селищним, міським головою тимчасово виконувача обов'язків старости, у разі його тимчасової відсутності за визначеними обставинами.

На старосту поширюються вимоги щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлені законом для сільського, селищного, міського голови.

Підсумовуючи викладене вище, можемо охарактеризувати правовий статус старости як посадової особи місцевого самоврядування, яка в умовах мирного часу має опосередкований представницький мандат та є допоміжною ланкою місцевих представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, що реалізує «повноваження участі» у функціонуванні відповідних органів місцевого самоврядування (зокрема щодо здійснення контрольних функцій), територіальна сфера компетенції якої обмежена старостинським округом.

У межах старостинського округу староста реалізує повноваження сприяння жителям у підготовці документів до органів місцевого самоврядування і 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 окрузі. Вказаним Законом передбачено за рішенням відповідної місцевої ради наділення старости повноваженнями надавати адміністративні послуги та/або виконувати окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг.

⁴ Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану : Закон України від 17 липня 2024 року № 3870-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3870-20#Text>

При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді, підконтрольним сільському, селищному, міському голові та зобов'язаний звітувати про свою роботу перед відповідною радою і жителями старостинського округу.

Для кращого розуміння політико-правових аспектів сучасного інституту старости в європейських державах варто брати до уваги його історичні аспекти.

Як свідчать історичні дослідження⁵, інститут староств (старости) має давні традиції, зокрема на українських землях. У XIV-XVIII століттях староствами називались адміністративно-господарські округи в Польському Королівстві, Великому князівстві Литовському, Речі Посполитій, а також на українських землях, що входили до їх складу. До складу староства входили одне або кілька міст, містечок, сіл. Староства могли бути міські й не міські, які різнилися обсягом повноважень їх очільників – старост.

У XIV столітті генеральним староством іменувалася адміністративно-територіальна одиниця, яка складалася з королівських володінь (королівщини) на територіях воєводств у Польському королівстві⁶. Старости виконували функції намісників короля на відповідній території. Староста як посадова особа був вищим гродським (міським) урядником із судовими функціями (очолював гродський (міський) суд).

Староства – повітові староства як адміністративно-територіальні одиниці (районного рівня) існували на західноукраїнських землях часів Австро-Угорської імперії (1867-1918), а також на західноукраїнських землях періоду Другої Речі Посполитої (1918-1939). Староствам підпорядковувались органи територіального самоврядування – сільські (громадівські), волосні, міські ради й управління. У сільських громадах (гмінах) функції очільника виконував солтис. У наш час солецтво як допоміжна адміністративно-територіальна структура існує в Польщі.

Отже, на теренах українських земель у XIX – початку сорокових років XX ст. старостами іменувались посадові особи місцевого управління районного рівня. З розвитком міст і поширенням Магдебургського права управління в містах здійснювалось переважно бургомістрами (посада, аналогічна посаді мера, міського голови). Втім, в окремих регіонах такі посади іменувались старостами. І ця традиція збереглася й понині.

⁵ Майборода Р.В.. Староство. Енциклопедія історії України. Том (Україна-Українці) Кн. 1. http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Starostvo

⁶ Михайловський В. М. Руське генеральне староство. Енциклопедія історії України. Том (Україна-Українці) Кн. 1. URL:http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=ruske_generalne_starostvo

У роки Другої світової війни на окупованих територіях України управління здійснювалось старостами й бургомістрами. За свідченням істориків, старости були допоміжними органами управління окупаційної влади. У селах старости виконували функції, пов'язані з обліком населення, організацією збирання провізії для армії, виконання плану з висилки до Німеччини остарбайтерів⁷

У наш час інститут старости не є поширеним у європейських державах. І в різних державах він не є тотожний із юридичним статусом відповідних посадових осіб місцевого самоврядування та його назвою (найменуванням посадової особи). Крім того, територіальна юрисдикція старости не завжди прив'язана до адміністративно-територіального устрою держави (Додаток1).

Польща

Відповідно до статті 163 Конституції Польської Республіки⁸ територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції інших органів влади.

Згідно зі статтею 164 Конституції основною одиницею місцевого самоврядування Польщі є громада (гміна), інші одиниці регіонального або місцевого та регіонального самоврядування визначаються законом. Гміна виконує всі завдання місцевого самоврядування, які не покладені на інші органи місцевого самоврядування. Положеннями статті 169 Конституції Польської Республіки визначено, що внутрішня організація одиниць територіального самоврядування визначається відповідно до законів їх представницькими органами.

Серед основних законів, що регламентують діяльність місцевого самоврядування в Польщі («Про гмінне самоврядування»⁹, «Про повітове самоврядування»¹⁰, «Про воєводське самоврядування»¹¹), інститут старост визначений у Законі «Про повітове самоврядування».

Відповідно до положень статті 26 Закону «Про повітове самоврядування» повітова управа є виконавчим органом повіту, до складу якої входять староста як голова, заступник старости та інші члени. Членство в повітовій управі не може поєднуватися із членством в іншому органі місцевого самоврядування або з роботою в державній адміністрації, з мандатом депутата чи сенатора.

Повітова рада протягом трьох місяців із дня оголошення результатів виборів уповноваженим виборчим органом обирає колегію у складі 3-5 осіб (визначається повітовою радою), зокрема старосту та заступників старости. Повітова рада обирає старосту абсолютною більшістю голосів від статутного

⁷ Шурхало Д. Колабораціонізм 80 років тому: як працювали бургомістри, старости, поліцаї. 17 вересня 2022 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/kolaboratsionizm-80-rokiv-tomu-burhomistry-starosty-politsayi/32036891.html>

⁸ Konstytucja RP (ustawa zasadnicza) Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzony w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 roku. Rozdział VII SAMORZĄD TERYTORIALNY. URL: <https://www.prezydent.pl/prawo/konstytucja-rp/vii-samorzad-terytorialny>

⁹ USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorzad-gminny-16793509>

¹⁰ USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. URL: <https://lexlege.pl/ustawa-o-samorzadz-powiatowym/rozdzial-1-przepisy-ogolne/984/>

¹¹ USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorzad-wojewodztwa-16799842>

складу ради таємним голосуванням. Також повітова рада обирає заступника старости та інших членів правління за поданням старости простою більшістю голосів за наявності не менше половини від статутного складу ради таємним голосуванням (стаття 27 Закону «Про повітове самоврядування»).

Відповідно до частини другої статті 35 Закону «Про повітове самоврядування» староста є головою повітового управління, йому підзвітні службовці та керівники організаційних підрозділів повіту, він також є керівником повітових служб, інспекцій та варті. Організація і принципи роботи повітових структурних підрозділів управи визначаються відповідним положенням про них. Староста здійснює управління повітовими службами, інспекціями й вартою: 1) призначає та звільняє керівників цих підрозділів за погодженням із воєводою, виконує дії щодо них у справах, пов'язаних із трудовим правом, якщо окремі положення не передбачають інше; 2) затверджує програми їх діяльності; 3) погоджує спільну діяльність цих підрозділів у межах повіту; 4) в особливих ситуаціях керує спільною діяльністю цих підрозділів; 5) видає накази про проведення перевірок в обґрунтованих випадках.

Керуючись положеннями статті 31 Закону «Про повітове самоврядування» рада може звільнити старосту з посади на вимогу не менш як 1/4 від статутного складу ради (крім випадку висловлення довіри керівництву повітової управи). Староста звільняється з посади більшістю у 3/5 голосів від статутного складу ради шляхом таємного голосування. Звільнення старости з посади або подання ним заяви про відставку прирівнюється відповідно до звільнення всієї повітової управи або подання про відставку всією повітовою управою. Повітова рада за обґрунтованим поданням старости може звільнити окремих членів правління простою більшістю голосів за наявності не менше половини від статутного складу ради при таємному голосуванні. У разі, якщо староста подає заяву про відставку, вона приймається простою більшістю голосів (стаття 31а Закону).

До основних завдань та повноважень старости згідно зі статтею 34 Закону «Про повітове самоврядування» віднесено: організацію роботи повітової управи та повітової канцелярії, управління поточними справами повіту, представництво повіту; підготовка оперативного плану протипаводкового захисту, оголошення та скасування аварійних заходів щодо повені; виконання завдання органу цивільного захисту та цивільного захисту відповідно до закону; у невідкладних справах, пов'язаних із загрозою суспільним інтересам, безпосередній загрозі здоров'ю і життю, а також у справах, які можуть спричинити значні матеріальні збитки, староста вживає необхідних заходів, віднесених до компетенції повітової управи; право вимоги винесення питання на розгляд наступного засідання повітової ради.

Староста уповноважений видавати адміністративні акти у справах, віднесених до його компетенції, якщо окремі положення не передбачають видання рішень повітовою управою. Староста може уповноважити заступника старости, окремих членів повітової управи, працівників повітового управління, повітових служб, інспекцій і варті, керівників організаційних підрозділів повіту

видавати від його імені рішення. Усі рішення, які видає повітова управа в галузі державного управління, підписує староста (стаття 38 Закону).

Староста підпорядковується регіональній аудиторській палаті в питаннях, віднесених до сфери управління палати (стаття 78 Закону).

Відповідно до статті 3а Закону «Про повітове самоврядування» староста є уповноваженою посадовою особою з питань об'єднання або створення нового повіту. У разі об'єднання повітів або створення нового повіту Прем'єр-міністр Польщі за поданням воєводи, поданим через міністра, відповідального за державну адміністрацію, призначає уповноваженого у справах об'єднання повітів або створення нового повіту з-поміж працівників, підпорядкованих воєводі, або з-поміж працівників староства повіту, територія якого входить до об'єднаного або новоствореного повіту. До моменту об'єднання повітів або створення нового повіту завданням уповноваженого старости є організаційна та правова підготовка повіту до виконання публічних завдань, включно з підготовкою проєкту бюджетної резолюції повіту тощо.

Крім того, згідно з § 9 статті 18 Розділу IV Виборчого кодексу Польщі перевірка виборчого права мешканців повіту чи воєводства у справах, які виконує повітова чи воєводська виборча комісія та повітова чи воєводська влада, віднесено до відання старости.

Отже, існування у сучасній Польщі інституту старости як посадової особи повітового (другого, районного) рівня самоврядування можна вважати певною традицією. Утім правовий статус таких посадових осіб є відмінним від статусу старости в Україні.

У контексті історичних традицій у територіальному самоврядуванні Польщі варто звернути увагу на інститут солтиса (солецтва). Солецтво (*польськ. sołectwo*) є умовно «першим підрівнем» місцевого самоврядування, по суті, додатковою (допоміжною) одиницею гміни без статусу юридичної особи, що створюється на підставі рішення ради гміни за ініціативи жителів та/або за погодженням із жителями. Принципи створення, злиття, поділу та ліквідації допоміжних одиниць відповідно до частин першої-третьої статті 5 Закону «Про гмінне самоврядування» визначаються в статуті гміни. Солецтво може охоплювати територію одного села, складатися з кількох сіл або бути однією з частин міста (району в місті), містом у межах території гміни. Термін *sołectwo* також стосується самоврядної громади мешканців, які проживають на певній території, що є допоміжною одиницею гміни, яка діє у структурі місцевого самоврядування. Очільник солецтва – солтис (*польськ. sołtys*) обирається жителями села на загальних зборах та здійснює окремі допоміжні виконавчі повноваження. Діяльність солтиса (його офіс) забезпечується радою гміни відповідно до статусу гміни (міста, що входить до гміни). Обов'язковою умовою створення солецтва є думка жителів відповідної території. Оскільки Законом не встановлено інші особливості правового статусу солтиса, вони, очевидно, визначаються статутами гмін.

Словаччина

Згідно зі статтею 64 Конституції Словацької Республіки основою територіального самоврядування є муніципалітет. Територіальне самоврядування складається з муніципалітету та вищої територіальної одиниці. Відповідно до статті 64а Конституції Словацької Республіки муніципалітет та вища територіальна одиниця є окремими територіальними самоврядними й адміністративними одиницями, що об'єднують осіб, які постійно проживають на відповідній території.

Положеннями статті 69 Конституції Словацької Республіки встановлено, що органами влади муніципалітету є: міська рада, староста села. У параграфі 10 Закону «Про муніципальну установу»¹² визначено, що органами влади муніципалітету є міська рада, староста – мер (*словац. starosta obce*). Муніципальна рада створює, у разі потреби або якщо це передбачено спеціальним законом, інші свої органи, зокрема муніципальну раду, комісії, муніципальну поліцію, муніципальну пожежну службу, інші постійні або тимчасові виконавчі й контрольні органи та визначає їхні обов'язки. Starosta obce виконує традиційні для мерів (міських голів) повноваження.

Литва

Законодавство Литви про місцеве самоврядування охоплює Конституцію Литовської Республіки, закони «Про адміністративно-територіальні одиниці Литовської Республіки та їх межі»¹³, «Про місцеве самоврядування Литовської Республіки»¹⁴, «Про державне управління Литовської Республіки»¹⁵, «Про безпосереднє управління на муніципальній території»¹⁶.

Відповідно до статті 119 Конституції Литовської Республіки право на місцеве самоврядування гарантується передбаченим законом адміністративним одиницям державної території та реалізується через муніципальні ради та мерів муніципалітетів. Статтею 120 Конституції встановлено, що держава підтримує муніципалітети, а муніципалітети діють вільно та незалежно відповідно до компетенції, визначеної Конституцією та законами.

Основні положення щодо ролі старости в системі органів місцевого самоврядування Литви містить Закон «Про місцеве самоврядування Литовської Республіки». Так, відповідно до частини двадцятої статті 3 Закону «Про місцеве самоврядування Литовської Республіки» старостою є виборний представник громади мікрорайону або його частини, який має права та обов'язки, встановлені цим законом.

За змістом статті 38 Закону «Про місцеве самоврядування Литовської Республіки» (зі змінами, що набули чинності 01.01.2025) в межах

¹² Zákon č. 369/1990 Sb. Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-369>

¹³ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. Galiojanti suvestinė redakcija (nuo 2022-01-28). URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5911?jfwid=32wf948v>

¹⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533. Infolex. URL: <https://www.infolex.lt/ta/65125>

¹⁵ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas URL: <https://www.infolex.lt/ta/63276?ref=1>

¹⁶ Lietuvos Respublikos tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas. URL: <https://www.infolex.lt/ta/103695?ref=1>

муніципалітетів можуть створюватися внутрішні територіальні одиниці на кшталт мікрорайонів або староств (старостинських округів).

Положеннями частини другої статті 38 Закону визначено, що такі староства (мікрорайони, округи, *лит. seniūnaitijos*) складаються з населених пунктів або їх частин (один або кілька населених пунктів зі спільними межами, одна або кілька частин населеного пункту зі спільними межами).

Староста обирається строком на 4 роки, але не довше, ніж до чергових виборів, що проводяться до ради муніципалітету. Кандидатури на посаду старости можуть пропонувати лише жителі селища (округу), де обирається староста або громадські організації (частина п'ята статті 38 Закону). Кандидатом у старости може бути мешканець муніципалітету, який має право голосу на виборах до муніципальної ради і який задекларував своє місце проживання на території муніципалітету, де його кандидатура пропонується на посаду старости (частина шоста статті 38 Закону).

Відповідно до статті 35 Закону староства здійснюють свої повноваження як відокремлені підрозділи муніципальної адміністрації або як окремі підрозділи зі статусом юридичної особи (бюджетної установи). Згідно з частиною другою цієї статті староство як бюджетна установа може бути створене, якщо воно надає публічні (адміністративні) послуги мешканцям території, яку воно обслуговує. Приймаючи рішення про створення староства як бюджетної установи, муніципальна рада повинна оцінити рекомендацію централізованої служби внутрішнього аудиту муніципалітету щодо доцільності такої дії, беручи до уваги кількість, обсяг і якість публічних послуг, які надаються або будуть надаватися старостою, а також ступінь задоволення публічних інтересів жителів громади у відповідному мікрорайоні (частина третя статті 35 Закону).

Функціонування староства як структурного підрозділу муніципальної адміністрації регулюється положенням про староство, яке затверджується головою адміністрації муніципалітету. Діяльність староства як бюджетної установи визначається положенням про староство, яке затверджується муніципальною радою (частина п'ята статті 35 Закону). Діяльність старости організовується відповідно до річного плану діяльності старости, а потреби щодо діяльності староства (старостинського округу) фінансується з бюджету муніципалітету та інших коштів, передбачених законом (частини шоста, сьома статті 35 Закону).

Староста є керівником староства (старостинського округу) та є державним службовцем із гарантіями, передбаченими Законом «Про державну службу». Староста безпосередньо підпорядковується та підзвітний голові муніципалітету, а також підзвітний міській раді. Для здійснення своїх функцій староста використовує печатки з державним гербом і гербом населеного пункту, де знаходиться місце староства, або гербом муніципалітету. Рішення старости оформляються наказами (частини одинадцята – тринадцята статті 35 Закону).

Основні повноваження старости визначено у статті 36 Закону «Про місцеве самоврядування Литовської Республіки», зокрема, староста уповноважений: 1) безоплатно вчиняти нотаріальні дії для мешканців території, яку обслуговує

староста, у порядку, встановленому Законом Литовської Республіки «Про нотаріат», безоплатно затверджувати заповіти, прирівняні до офіційних заповітів, для мешканців території, яку обслуговує староста, у порядку, встановленому Цивільним кодексом Литовської Республіки; 2) в установленому законом порядку за дорученням голови муніципалітету присвоювати та змінювати номери будинків, приміщень, квартир та земельних ділянок, на яких дозволено будівництво об'єктів, відповідно до цільового призначення (виду) їх використання (типу) або згідно з документацією з просторового планування; 3) подавати голові муніципалітету пропозиції щодо проекту стратегічного плану розвитку тощо; 4) скликати збори староства або жителів території, що входить до староства, готувати порядок денний цих зборів, узагальнювати рішення, прийняті на цих зборах, і направляти їх до відповідальних органів, міському голові тощо; 5) інформувати та консультувати мешканців території про діяльність муніципалітету відповідно до вимог цього Закону; 6) не рідше одного разу на рік оприлюднювати проект звіту про виконання річного плану діяльності муніципалітету для жителів території, яку обслуговує староста, та подавати його на розгляд розширених зборів; рішення зборів староства та звіт про виконання річного плану діяльності старости подається міському голові, а у випадку, якщо староста є керівником бюджетної установи, – до міської ради; 7) брати участь у засіданнях органів місцевого самоврядування на яких розглядаються питання, що стосуються публічних справ території, яку обслуговує староста, або уповноважити на це іншого державного службовця чи працівника староства тощо.

Відповідно до частини чотирнадцятої статті 35 Закону «Про місцеве самоврядування Литовської Республіки» для представлення інтересів старост в державних органах та установах передбачена можливість створення асоціації.

Територіальні аспекти діяльності старост регламентовано Законом «Про адміністративні одиниці Литовської Республіки та їх межі». Відповідно до статті 2 вказаного Закону територію муніципалітету (адміністративно-територіальної одиниці) може бути поділено на території, які обслуговуються старостами¹⁷. Тобто староста і старостинський округ в Литві не є обов'язковим елементом місцевого самоврядування та адміністративно-територіального поділу.

Латвія

Відповідно до статті 101 Конституції Латвійської Республіки¹⁸ кожен громадянин Латвії має право брати участь у діяльності держави та органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому законом, а також перебувати на державній службі. Муніципалітети обираються громадянами Латвії та громадянами Європейського Союзу, які постійно проживають у Латвії. Кожен громадянин Європейського Союзу, який постійно проживає в Латвії, має право брати участь у діяльності органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому законом.

¹⁷ Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5911?jfwid=32wf948v>

¹⁸ Latvijas Republikas Satversme Latvijas Satversmes Sapulces 1922. gada 15. februāra kopsēdē pieņemtā. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>

Нормами основних законів щодо регулювання правовідносин у сфері місцевого самоврядування, серед яких закони «Про органи місцевого самоврядування»¹⁹, «Про державне управління»²⁰, «Про вибори до міської ради»²¹, «Про оплату праці посадових осіб і службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування»²², «Про адміністративні території і поселення»²³ інститут старости на цей час не запроваджений.

Естонія

Відповідно до положень §§ 154,155 Конституції Естонської Республіки²⁴ усі питання місцевого життя вирішують й організовують органи місцевого самоврядування, які діють самостійно на підставі законів. Одиницями місцевого самоврядування є муніципалітети та міста. Інші органи місцевого самоврядування можуть утворюватися на підставах і в порядку, передбачених законом.

Відповідно до § 10 Закону «Про організацію місцевого самоврядування»²⁵ сільський муніципалітет і місто є юридичними особами публічного права, які представлені радою, головою ради, сільським муніципалітетом або міською владою, а також мером або міським головою або уповноваженими ними представниками в межах своєї компетенції. Зазначені посадові особи діють відповідно до законів, підзаконних актів одиниці місцевого самоврядування та встановлених процедур.

Отже, законодавством Естонії в системі місцевого самоврядування не передбачено посади старости тотожної посаді очільника допоміжного рівня муніципального адміністративно-територіального (сільського) утворення, а також не передбачено утворення територіальних округів допоміжного рівня.

Румунія

Відповідно до статті 121 Конституції Румунії²⁶ органами публічної адміністрації, через які забезпечується місцева автономія в селах і містах, є виборні місцеві ради та обрані мери, які діють згідно із законом.

Місцеві ради та мери функціонують відповідно до закону як автономні адміністративні органи та вирішують публічні справи в селах і містах. Органи місцевої влади також можуть бути створені в адміністративно-територіальних одиницях муніципалітетів.

¹⁹ Pašvaldību likums pieņemts: 20.10.2022. URL: <https://likumi.lv/ta/id/336956-pasvaldibu-likums>

²⁰ Valsts pārvaldes iekārtas likums. URL: <https://likumi.lv/ta/id/63545-valsts-parvaldes-iekartas-likums>

²¹ Pašvaldības domes vēlēšanu likums Pieņemts 13.01.1994. URL: <https://likumi.lv/ta/id/57839-pasvaldibas-domes-velesanu-likums>

²² Valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzības likums pieņemts: 01.12.2009. URL: <https://likumi.lv/ta/id/202273-valsts-un-pasvaldibu-instituciju-amatpersonu-un-darbinieku-atlidzibas-likums>

²³ Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums. Būd 10.06.2020.OP 200/119 C.1. URL: <https://likumi.lv/ta/id/315654-administrativo-teritoriju-un-apdzivoto-vietu-likums>

²⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus Vastu võetud 28.06.1992 RT 1992, jõustumine 03.07.1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002>

²⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus vastu võetud 02.06.1993 RT I 1993, 37, 558. URL: <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>

²⁶ Constituția României Adoptată la 21 noiembrie 1991, a fost aprobată prin referendum național la 8 decembrie 1991. URL: <https://www.constitutiaromaniei.ro/>

Відповідно до положень законів «Про місцеве публічне управління»²⁷, «Про місцеві виборні посади»²⁸ та інших актів законодавства в Румунії інститут старости відсутній серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Разом із тим у національному законодавстві Румунії функціонує інститут сільського делегата. Відповідно до положень статті 142 Адміністративного кодексу Румунії жителів сіл, які не мають депутатів місцевих рад, на засіданнях місцевих рад представляє сільський делегат. Сільський делегат прирівнюється до місцевих виборних осіб та обирається на строк повноважень місцевої ради протягом 20 днів із дня її створення сільськими зборами, які скликаються головою громади не менше ніж за 15 днів і проводяться у присутності міського голови або його заступників та генерального секретаря адміністративно-територіальної одиниці. Обрання сільського делегата здійснюється більшістю голосів присутніх на цих зборах, що оформляється протоколом, який представляється на першому засіданні місцевої ради. У сільських зборах можуть брати участь усі громадяни відповідного села, які мають право голосу. Сільські збори, скликані головою громади, можуть у будь-який час прийняти рішення про звільнення сільського делегата з посади та протягом 20 днів після звільнення обрати іншу особу на цю посаду. Під час обговорення питань щодо сіл, які вони представляють, в обов'язковому порядку запрошуються сільські делегати. Сільські депутати мають право висловитися з обговорюваних питань, їхня думка заноситься до протоколу зборів²⁹.

Отже, інститут сільського депутата в Румунії призначений для представництва (з правом дорадчого голосу) інтересів жителів сіл, які не представлені (не мають своїх представників) у місцевих радах.

Чехія

Відповідно до статті 8 Конституції Чеської Республіки³⁰ одиницям територіального самоврядування гарантована самоврядність. Згідно зі статтями 99, 100 Конституції Чеської Республіки Чехія поділяється на муніципалітети, які є основними територіальними одиницями самоврядування, і регіони, які є вищими територіальними одиницями самоврядування. Територіальними самоврядними одиницями є територіальні громади. Питання визначення територіальних громад адміністративними районами регулюється законом. Муніципалітет завжди є частиною вищої одиниці територіального самоврядування. Вища одиниця територіального самоврядування може бути створена або ліквідована лише конституційним законом.

Основу правового регулювання місцевого самоврядування становлять: закони «Про муніципалітети (муніципальні утворення)»³¹, «Про Збірник правових актів одиниць територіального самоврядування та окремих

²⁷ LEGE nr. 215 din 23 aprilie 2001 administrației publice locale. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/214333>

²⁸ LEGE nr. 393 din 28 septembrie 2004 privind Statutul aleșilor locali. URL: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/55664>

²⁹ Codul administrativ din 03.07.2019. URL: <https://lege5.ro/gratuit/gm2dcnrygm3q/codul-administrativ-din-03072019>

³⁰ Ústava České republiky ze dne 16 prosince 1992. URL: <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

³¹ Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

адміністративних органів»³², «Про посадових осіб одиниць територіального самоврядування та про внесення змін до деяких законів»³³.

Положеннями статей 103-108 частини IV Закону «Про муніципалітети (муніципальні утворення)», регламентовано повноваження міського та сільського голови, – старости (*чеськ. starosta*). Отже, у Чехії староста є посадовою особою місцевого самоврядування, яка виконує повноваження міського голови (мера), сільського голови.

Іспанія

Відповідно до статті 137 Глави II Конституції Королівства Іспанія³⁴ держава територіально поділяється на муніципалітети, провінції та автономні громади. Усі вони користуються автономією в управлінні своїми справами. Статтею 140 Конституції Королівства Іспанія гарантовано автономію муніципалітетів; вони мають повну правосуб'єктність, їх управління та адміністрація є відповідальністю їхніх міських рад, що складаються з мерів та депутатів. Здійснюючи право на автономію відповідно до статті 143 Конституції Королівства Іспанія, прикордонні провінції зі спільними історичними, культурними та економічними характеристиками, острівні території та провінції з історичним регіональним утворенням можуть отримати дозвіл на самоврядування та набувати статусу автономних громад згідно з положеннями Конституції та відповідних статутів.

Відповідно до положень статті 3 Закону 7/1985 про основи місцевого самоврядування³⁵ адміністративно-територіальними одиницями є: 1) муніципалітет; 2) провінція; 3) Острів Балеарського та Канарського архіпелагів. Статус адміністративно-територіальних одиниць також мають: 1) регіони або інші утворення, що об'єднують кілька муніципалітетів, створених автономними територіальними об'єднаннями відповідно до закону та статутів автономії; 2) мегаполіси; 3) асоціації муніципалітетів.

Відповідно до частин другої, третьої статті 20 Закону крім органів та комісій органу місцевого самоврядування можуть засновуватися інші муніципальні органи та організації згідно із Законом та статутами автономних громад.

Згідно зі статтею 32 Закону таким же чином органи місцевого самоврядування провінцій можуть створювати додаткові органи й організації, а також визначати їх правовий статус своїми рішеннями. Крім того, автономні співтовариства, відповідно до положень своїх статутів, можуть створювати на своїй території регіони або інші утворення, які об'єднують кілька муніципалітетів, характеристики яких визначають спільні інтереси, що вимагають їх власного управління або вимагають надання послуг на зазначеній

³² Zákon č. 35/2021 Sb. Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-35>

³³ Zákon č. 312/2002 Sb. Zákon o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-312>

³⁴ Constitución Española. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

³⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

території (частина перша статті 42). Вбачається, що інститут старости, подібний до українського, в Іспанії відсутній.

Хорватія

Відповідно до статті 128 Конституції Республіки Хорватія³⁶ в державі гарантується право на місцеве й регіональне самоврядування, що реалізується через місцеві та регіональні представницькі органи. Статтею 129 Конституції визначено, що одиницями місцевого самоврядування є муніципалітети й міста, водночас законом можуть утворюватися інші органи місцевого самоврядування. Одиницями регіонального самоврядування є жупанії (*хорват. županija*), зокрема статус жупанії мають майже усі великі міста, що є регіональними центрами та столиця Загреб.

Органи місцевого та регіонального самоврядування мають право в межах закону самостійно регулювати внутрішню організацію та сферу діяльності своїх органів через статuti. Базовими законами у сфері місцевого самоврядування Хорватії є закони «Про місцеве і регіональне самоврядування»³⁷, «Про регіональний розвиток Республіки Хорватія»³⁸, «Про острови»³⁹, «Про території особливого державного інтересу»⁴⁰.

У Законі «Про місцеве і регіональне самоврядування» містяться положення про статус та повноваження місцевих одборів (*хорват. mjesni odbor*), тобто місцевих комітетів, утворених згідно зі статутами органів місцевого самоврядування (стаття 57). Місцевий комітет створюється для окремого населеного пункту, кількох сполучених між собою менших населених пунктів або для більшої частини селища, міста, яка стосовно інших частин утворює окреме відмежоване ціле (цілу частину населеного пункту). Водночас статут або інший загальний акт муніципалітету чи міста регулює усі питання, пов'язані з виборами та виконанням обов'язків членів ради місцевого комітету, а також на місцевий комітет може бути покладено виконання окремих завдань із самоврядної сфери муніципалітету або міста, що мають безпосередній вплив на життя громадян (стаття 60 зазначеного Закону). Така особливість віднесена до статутного права місцевих громад Хорватії та може ототожнюватись зі старостинськими округами, що мають адміністративне значення у внутрішньо-територіальній структурі міської або сільської громади України.

Міське управління островними територіями у Хорватії регулюється Законом «Про острови». Більша частина островів та острівців підпорядковані регіональним органам місцевого самоврядування Хорватії. Відповідно до статті 18 Закону «Про острови» у структурі Міністерства функціонує Рада островів на чолі з Міністром, що має статус та повноваження дорадчого органу. Острів або острівці очолюються координатором острова (*хорват. otočni koordinator*), що

³⁶ Ustav Hrvatske. URL: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>

³⁷ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst). URL: <https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-%28regionalnoj%29-samoupravi>

³⁸ Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (2014). URL: <https://www.zakon.hr/z/239/Zakon-o-regionalnom-razvoju-Republike-Hrvatske>

³⁹ Zakon o otocima (1999). URL: <https://www.zakon.hr/z/638/Zakon-o-otocima>

⁴⁰ Zakon o područjima posebne državne skrbi (1996). URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/1996_06_44_854.html

також має відповідний статус і повноваження, визначені статтею 19 Закону «Про острови». Острівний координатор здійснює свої повноваження на території острова (кількох островів), розташованого в межах прибережно-острівної адміністративної одиниці регіонального самоврядування, відповідно до положення про управління регіональним розвитком Республіки Хорватія. На виконання завдань з організації та координації планів і проєктів, важливих для сталого розвитку островів, координатор може мати штатний апарат (у межах положення і програми розвитку острова, віднесеного до прибережно-острівної одиниці відповідної жупанії). Острівного координатора призначає координатор жупанії за погодженням з Міністром. Загальний нагляд за роботою острівних координаторів здійснює Міністерство регіонального розвитку Хорватії.

Угорщина

Відповідно до частини першої статті 31 Основного Закону⁴¹ в Угорщині органи місцевого самоврядування діють із метою управління місцевими державними справами та здійснення місцевої публічної влади. Відповідно до статті 34 Основного Закону органи місцевого самоврядування та державні органи співпрацюють для досягнення цілей громади. Обов'язкові завдання та повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути встановлені законом. Правовідносини у сфері місцевого самоврядування Угорщини урегульовано в Законі «Про органи місцевого самоврядування Угорщини»⁴².

Відповідно до статей 3, 4, 6 Закону «Про органи місцевого самоврядування Угорщини» право на місцеве самоврядування належить громаді виборців населених пунктів (муніципальне самоврядування) та округів (або регіональне самоврядування). Самоврядування поселень створюється в селах, селищах, містах в окрузі, містах з правами округу та округах столиці.

Місцеві справи в основному пов'язані з наданням публічних послуг населенню та створенням організаційних, кадрових і матеріальних умов для здійснення місцевого самоврядування та співпраці з населенням. Зокрема, під час здійснення своїх функцій органи місцевого самоврядування зобов'язані підтримувати самоорганізовані громади населеного пункту, співпрацювати з цими громадами, забезпечувати широку участь членів громад в управлінні місцевими справами; зміцнювати самодостатність муніципалітету, розвивати його потенціал і використовувати його ресурси тощо. Громаду міста, округу чи округу в місті очолює голова (*угор. polgármester, аналогічно посади бургомистра*).

У законодавстві про місцеве самоврядування в системі органів (посадових осіб) місцевого самоврядування Угорщини інститут старости відсутній.

Німеччина

Відповідно до положень статті 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина⁴³ муніципалітетам має бути гарантовано право самостійного регулювання усіх питань місцевої громади під власну

⁴¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv>

⁴² 2011. évi CLXXXIX. Törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. URL: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100189.tv>

⁴³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

відповідальність у межах закону. Муніципальні об'єднання також мають право на самоврядування в межах своїх статутних повноважень відповідно до закону.

Адміністративно-територіальний устрій Німеччини складається із земель, а також із «міст-земель» – тобто міст зі статусом землі (Берлін, Гамбург, Бремен), що поділяються на округи та муніципалітети. Муніципалітети та округи створюють власне місцеве законодавство, керуючись у своїй діяльності статутом місцевої громади та земельним законодавством⁴⁴.

Кожна федеральна земля має свою систему місцевого самоврядування, склад і функціонування яких різняться залежно від моделі її місцевої статутної організації. Муніципалітет приймає рішення про власну внутрішню організацію та адміністративну структуру (якщо це не передбачено законом), самостійно визначає кількісний склад персоналу та приймає рішення щодо вступу та припинення трудових відносин тощо.

Інституту старости в органах місцевого самоврядування не передбачено, однак подібні функції може виконувати делегований або уповноважений місцевою радою представник (радник) для кращого здійснення функцій місцевої влади в певній просторовій локації муніципалітету відповідно до статуту. Наприклад, положеннями статті 60а Розділу 4 Муніципальних правил Вільної держави Баварія⁴⁵ зазначено про право муніципальних округів (які станом на 18 січня 1952 року ще були незалежними муніципалітетами, однак не були представлені в муніципальній раді) обирати радника до муніципальної ради чи округу. Такий радник обирається на строк повноважень ради з правом брати участь у засіданнях муніципальної ради та наділений правом дорадчого голосу на них. Організацію виборів радника здійснює бургомістр та муніципалітет, а особливості функцій та здійснення повноважень радником визначаються місцевим статутом. Крім того, інститут муніципального радника не може бути застосований, якщо в муніципальному районі або місцевій локації представництва функціонує окружний комітет (подібний до органів самоорганізації населення), якому передана певна частина виконавчих функцій муніципалітетом.

Болгарія

Відповідно до положень статті 2 Конституції Республіки Болгарія⁴⁶ Республіка Болгарія є унітарною державою з місцевим самоврядуванням. Згідно зі статтею 135 Конституції територія Республіки Болгарія поділяється на муніципалітети та області, територіальний поділ і повноваження муніципалітету Софії та інших великих міст визначаються законом. Законом можуть утворюватися інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування в них.

⁴⁴ Heinrich-Böll-Stiftung, Kommunal. Wiki-Newsletter Januar 2025. Stadtstaat. URL: <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Stadtstaat>

⁴⁵ Gemeindeordnung (GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, 797, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573). 4. Abschnitt Stadtbezirke und Gemeindeteile. URL: https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO-G2_4

⁴⁶ Конституция на Република България в сила от 13.07.1991. URL: <https://www.justice.government.bg/home/normdoc/521957377>

Правовідносини у сфері місцевого самоврядування регламентовано законами «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію»⁴⁷, «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія»⁴⁸, «Про адміністрацію»⁴⁹, Виборчим кодексом Болгарії⁵⁰.

Відповідно до статті 3 Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» територіальними одиницями є населені пункти та селищні утворення. Населений пункт, згідно із Законом, це історично і функціонально відокремлена територія, визначена наявністю постійного населення, будівельними межами або земельно-будівельними межами та необхідною соціальною та інженерною інфраструктурою. Населені пункти поділяються на міста і села й підлягають реєстрації в Єдиному класифікаторі адміністративно-територіальних і територіальних одиниць. Селищні утворення – це території поза межами забудови населених пунктів, облаштовані для виконання певних функцій, які визначені межами забудови, але не мають постійного населення.

Відповідно до статті 2 Закону «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію» муніципалітет є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій реалізується місцеве самоврядування. Складовими адміністративно-територіальними одиницями муніципалітетів є мерії та райони. Вони створюються на умовах і в порядку, визначених законом. Муніципальні ради та мери (*болг. кмет*) муніципалітетів обираються в муніципалітетах. У районах Софійської міської ради та в містах з районним поділом обираються кмети районів. Відповідно до положень статті 15 цього Закону муніципальна рада може створювати служби муніципальної адміністрації в окремих регіонах (районах), меріях, селищах або їх частинах та визначити їхні функції. Проте в зазначених вище законах Болгарії не згадуються старости як посадові особи місцевого самоврядування й не йдеться про посадових осіб із подібними до старости в Україні повноваженнями.

Греція

Відповідно до статті 102 Конституції Грецької Республіки⁵¹ управління місцевими справами належить до органів місцевого самоврядування першого і другого ступеня. Конституцією встановлена «презумпція компетенції на користь органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими справами». Обсяг повноважень та категорії місцевих справ, а також їх розподіл між рівнями органів місцевого самоврядування визначається законом.

Положеннями статті 102 Конституції Греції передбачена можливість реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, віднесених до компетенції держави відповідно до закону; здійснення державою нагляду за

⁴⁷ Закон за местното самоуправление и местната администрация от 17.09.1991. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2132580865>

⁴⁸ Закон за административно-териториалното устройство на Република България. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2133622784>

⁴⁹ Закон за администрацията. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520>

⁵⁰ Изборен кодекс България. URL: <https://legislation.apis.bg/doc/2005643/0#40339650>

⁵¹ Σύσταμα της Ελλάδος Εν Αθήναις τη 9 Ιουνίου 1975. URL: <https://www.lawspot.gr/nomikes-plirofories/nomothesia/syntagma-tis-ellados>

органами місцевого самоврядування, який полягає виключно в контролі за законністю та не допускає перешкоджання їх ініціативі та вільній діяльності.

Правовідносини у сфері місцевого самоврядування регламентуються Кодексом муніципалітетів і громад, Законом №5056/2023 «Про реформу системи управління органами місцевого самоврядування першого та другого ступеня, скасування юридичних осіб публічного права муніципалітетів, моніторинг діяльності місцевого самоврядування, фінансове та адміністративне управління організаціями місцевого самоврядування» та іншими нормативно-правовими актами⁵².

Відповідно до статті 10 Кодексу муніципалітетів і громад⁵³ кожен муніципалітет і громада мають єдиний територіальний регіон. Кожна частина держави належить до регіону муніципалітету чи громади. Якщо периферія (частина) муніципалітету чи громади збігається із природними межами острова, межі не визначаються. В острівних регіонах муніципалітети та громади вважаються сусідами, якщо вони входять до місцевого кластера островів або примикають одне до одного.

У законодавстві Греції не було виявлено положень щодо посади старости в системі місцевого самоврядування чи стосовно посадових осіб із подібними до старости в Україні повноваженнями.

Ірландія

Місцеве самоврядування в Ірландії гарантується Конституцією Ірландії⁵⁴, а саме Двадцятю поправкою до Конституційного акта 1999 року⁵⁵, якою забезпечується конституційне визнання місцевого самоврядування та проведення місцевих виборів щонайменше кожні п'ять років. Відповідно до частини першої статті 28А Конституції Ірландії держава визнає роль місцевого самоврядування в забезпеченні демократичного представництва територіальних громад, у здійсненні та виконанні на місцевому рівні повноважень і функцій, наданих законом, а також у сприянні інтересам таких громад.

Законодавство про місцеве самоврядування включає: Закон «Про місцеве самоврядування Ірландії 1898 року»⁵⁶, Закон «Про місцеве та регіональне планування Ірландії 1934 року»⁵⁷, Закон «Про земельне право Ірландії 1887 року»⁵⁸.

В Ірландії функціонує інститут старійшин (*ірланд. aldermens*), що має вплив на справи органу місцевого самоврядування. Так, відповідно до статті 23

⁵² Νόμος 5056/2023 Αναμόρφωση του συστήματος διακυβέρνησης Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, κατάργηση νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δήμων, παρακολούθηση επιδόσεων τοπικής αυτοδιοίκησης οικονομική και διοικητική διαχείριση οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ευζωία των ζώων συντροφιάς, κατασκευή και αναβάθμιση λειτουργούντων χερσαίων συνοριακών σταθμών και λοιπές διατάξεις του Υπουργείου Εσωτερικών. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/916798/nomos-5056-2023>

⁵³ Κυρώνεται ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 76 του Συντάγματος. URL: <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/43235/nomos-3463-2006>

⁵⁴ Constitution of Ireland. Enacted by the People 1st July, 1937. In operation as from 29th December, 1937. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/cons/en/html#part6>

⁵⁵ Twentieth Amendment of the Constitution Act, 1999. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/ca/20/enacted/en/html>

⁵⁶ Local Government (Ireland) Act, 1898. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1898/act/37/enacted/en/print.html>

⁵⁷ Town and Regional Planning Act, 1934. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1934/act/22/enacted/en/html>

⁵⁸ Land Law (Ireland) Act, 1887. URL: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1887/act/33/enacted/en/print.html>

Закону «Про місцеве самоврядування Ірландії 1934 року» під час формування виконавчого органу обираються радники виконавчого органу, водночас зазначено, що старійшини входять до виконавчого органу ради також шляхом виборів так само як і радники. Слід також зазначити, що відповідно до статті 22 Частини II Закону «Про місцеве самоврядування Ірландії 1934 року» усі міські органи самоврядування називаються міськими районними радами, а їх частини – міськими округами; в сільській місцевості – сільськими радами та сільськими округами. Водночас сільські округи входять до складу певного міського округу.

III. Висновки

Правовий інститут старости має в основі регіональну східноєвропейську традицію у сфері місцевого самоврядування, що впливає як з його назви, так і з організаційно-правового статусу відповідних посадових осіб в окремих європейських державах. Разом із тим, цей інститут не є достатньо поширеним у європейському регіоні. У різних державах він не є тотожним за правовим статусом відповідних посадових осіб місцевого самоврядування та його назвою (найменуванням посадової особи). Також територіальна юрисдикція старости не завжди співвідноситься з адміністративно-територіальним устроєм держави.

Проведене дослідження інституту старости, зокрема місця й ролі старости в системі місцевого самоврядування, призначення (обрання) на посаду, організації функціонування, визначення повноважень, підконтрольності та підзвітності, створення старостинських округів в окремих державах Європейського Союзу дозволяє дійти таких висновків.

1. У компаративному аналізі інституту старости в європейських державах найбільш схожою моделлю старости в системі місцевого самоврядування у порівнянні з Україною є інститут старости в Литовській Республіці. У Литві староста (*лит. seniūnaitija*) здійснює повноваження в межах свого старостинського округу (*лит. seniūnaitijos*), здійснює функції допоміжної ланки органів муніципалітету та звітує про свою роботу перед сільською або міською радою муніципалітету. Водночас староста в Литві обирається жителями старостинського округу шляхом прямих виборів.

2. Подібні до інституту старости в Україні підходи застосовуються в законодавстві про гмінне самоврядування в Польщі. До складу гмін Польщі можуть входити до декількох десятків відокремлених сільських громад або сільських поселень, що територіально належать до цих гмін. Село чи поселення у складі такої гміни є допоміжною внутрішньою адміністративною одиницею гміни та не має статусу юридичної особи. Водночас головою сільської громади є виборний солтис (*soltys*), якого обирають жителі такого старостинського округу (*sołectwo*) гміни. Солтис як посадова особа місцевого самоврядування є допоміжною ланкою органів гміни і в своїй діяльності підзвітний раді гміни. Особливості повноважень та виборів солтисів регулюються статутом гміни.

3. Згідно із законодавством Чехії та Словаччини староста (*словац. starosta obce*) є посадовою особою (очільником) базової територіальної одиниці влади муніципалітету, статус якого можна порівнювати зі статусом сільського,

селищного, міського голови в Україні. Отже, староста в Чехії та Словаччині є посадовою особою базової ланки місцевого самоврядування, тому порівнювати його статус зі статутом старости в Україні методологічно некоректно.

В окремих державах ЄС за умови відсутності інституту старости й відповідних посадових осіб (за найменуванням), у законодавстві передбачені окремі форми представництва жителів та допоміжні функції органу (посадової особи) місцевого самоврядування, юрисдикція якої поширюється на територію з повною або частковою підзвітністю та підпорядкуванням місцевому органу виконавчої влади або ради громади чи регіону. Відповідні посадові особи можуть мати окремі повноваження, подібні до старости в Україні. Наприклад, у Румунії це сільський делегат (як спеціальний виборний уповноважений); у Німеччині законодавством низки земель передбачено інститут громадського радника; у Хорватії – місцеві одбори (*хорват. mjesni odbor*), тобто місцеві комітети в межах органу місцевого самоврядування, та спеціальні уповноважені координатори острова (островів) (*хорват. otočni koordinator*), як територій громад у межах прибережно-острівної адміністративної одиниці регіонального самоврядування; в Ірландії передбачено функціонування спеціального дорадчого органу в муніципалітеті – ради старійшин або старост (*ірланд. aldermens*). Голова ради старійшин є членом виконавчого органу на рівні сільського або міського округу, що передбачає його вплив на прийняття рішень радою. Особливості статусу таких структур (посадових осіб) регламентовано у статутах територіальних громад базового рівня та на регіональному рівні.

У законодавстві про місцеве самоврядування Естонії, Латвії, Болгарії, Греції, Угорщини, Іспанії відсутні норми щодо правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування із функціями, подібними до старости в Україні, водночас не виключається їх запровадження на рівні регіональних нормативно-правових актів та статутної нормотворчості.

Інститут старости в системі місцевого самоврядування України є унікальним з погляду правової регламентації, його ролі і статусу, повноважень, відповідальності тощо, а підвищення його ефективності може бути пов'язане з удосконаленням організаційно-комунікаційних форм діяльності в межах статутної нормотворчості.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.

ІНСТИТУТ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС

СТАРОСТА



Литва

Seniūnaitija
Закон «Про місцеве самоврядування Литовської Республіки»



Польща

Sołtys
Закон «Про гмінне самоврядування»

STAROSTA



Чехія

Starosta
(голова сільського муніципалітету)
Закон «Про муніципалітети (муніципальні утворення)»



Словаччина

Starosta
(голова сільського муніципалітету)
Закон «Про муніципальну установу»

ПОСАДИ З ОКРЕМИМИ ПОДІБНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ



Хорватія

Otočni koordinator
(посадова особа управління островом)
Закон «Про місцеве і регіональне самоврядування», статuti громад, Закон «Про острови»



Німеччина

Gemeinderätin (обраний громадський радник)
закони земель, статuti муніципалітетів



Румунія

Delegatul sătesc
(сільський делегат)
Адміністративний кодекс Румунії



Ірландія

Aldermen (старійшина)
Закон про місцеве самоврядування Ірландії

ВІДСУТНІСТЬ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ



Естонія



Латвія



Болгарія



Греція



Угорщина



Іспанія