

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

DOI: 10.33663/1563-3349-2022-91-33

УДК 342.951

В. І. КАФАРСЬКИЙ

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СТАРОСТ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Здійснено комплексний аналіз процедури обрання та призначення старост. Пропонуються законодавчі механізми реалізації інтересів жителів сільської громади в умовах воєнних дій.

Ключові слова: правовий статус старости, самоврядний контроль, правові та організаційні засади діяльності старости в умовах війни.

Kafarsky Volodymyr. Problems of legislative support of the activity of elders of united territorial communities in the conditions of martial law

The article provides a comprehensive analysis of the procedure of elders electing and appointing. Offers legislative mechanisms for realizing the interests of the rural community residents in conditions of hostilities.

Key words: legal status of the elder, self-governing control, legal and organizational bases of the elder's activity in the conditions of war.

Реформа адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування та військові дії на території України обумовлюють необхідність подальшого удосконалення законодавчих механізмів реалізації життєвих потреб жителів старостинських округів

© КАФАРСЬКИЙ Володимир Іванович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри спеціальних юридичних дисциплін Навчально-наукового інституту права Національного університету водного господарства та природокористування; ORCID: 0000-0001-5282-6013

та регулювання інституту старост об'єднаних територіальних громад.

Теоретичним та прикладним аспектам адміністративно-правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, їх ролі в системі державного управління, форм та способів взаємодії з територіальними громадами присвячені праці вітчизняних та зарубіжних науковців – О. В. Батанова, Д. С. Батракова, О. Б. Вовка, Ю. В. Деляя, І. В. Дробуш, Б. В. Калиновського, Т. В. Палійчука та ін.

Низка проблем функціонування місцевого самоврядування та діяльності старости – ключової особи об'єднаної територіальної громади до, під час і після війни – залишаються малодослідженими.

Виклад основного матеріалу. Частиною 4 ст. 541 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що утворення старостинських округів належить до питань, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради територіальної громади у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживають не менше 500 жителів [1]. Це означає, що рада територіальної громади, утворюючи старостинські округи, має право на власний розсуд: визначати кількість старостинських округів; переносити населені пункти з одного старостинського округу в інший задля забезпечення більш-менш рівномірного розподілу кількості жителів у кожному із таких округів, у тому числі вирішення соціально-економічних і навіть політичних проблем місцевого значення.

Перед призначенням кандидатура старости має отримати підтримку жителів відповідного старостинського округу, відсоток «голосів» яких визначається від «загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, що є громадянами України і мають право голосу на виборах». Чим менша кількість жителів, тим більший відсоток голосів підтримки має отримати відповідна кандидатура [1].

Провести таке громадське обговорення досить складно, адже органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Це підтверджує ч. 3 ст. 8 Закону України «Про Єдиний державний

демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», яким встановлено, що «збирання, зберігання, використання та захист інформації, що міститься у Реєстрі, здійснюються відповідно до закону». Відповідно до ч. 5 ст. 8 зазначеного Закону «особам, які працюють із базами даних Реєстру, заборонено вимагати, обробляти та використовувати будь-яку інформацію, не передбачену цим Законом» [2].

У ч. 1 ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплена норма про те, що результати проведеного громадського обговорення кандидатури старости «підлягають обов'язковому розгляду відповідною сільською, селищною, міською радою» [1]. Така норма Закону України закладає потенційний конфлікт між радою та жителями старостинського округу, оскільки ні положення Конституції України, ні передбачений законом порядок його «затвердження» радою не дають правових підстав визначати старосту як представника інтересів жителів відповідного села, селища, міста. Проблема поглиблюється, коли брати до уваги, що староста, швидше за все, призначатиметься не для представництва інтересів жителів відповідного старостинського округу, а для представництва інтересів ради на відповідній території.

Щодо обов'язків старости, то він не тільки має право, а й зобов'язаний: 1) сприяти жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; 2) брати участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу; 3) брати участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; 4) брати участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформувати виконавчі органи об'єднаної територіальної громади про результати такого контролю; 5) вносити пропозиції до виконавчого комітету щодо діяльності відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб і т.ін.

Староста, як член виконкому, може доповісти про реальний стан справ у населених пунктах, які він представляє. Реалізуючи функцію участі у контролі за використанням об'єктів комунальної власності, староста має право збирати інформацію, отримувати копії необхідних йому документів, на підставі яких може дійти висновків про виконання чи невиконання планів, доцільності та/або недоцільності подальшої діяльності, ефективності використання ввіреного майна. В умовах війни старости залишаються чи не однією реальною офіційною особою, яка, незважаючи на брак повноважень, змушена вирішувати проблеми, що не входять до її юрисдикції.

З цієї точки зору варто звернути увагу на проект Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації» № 7198 від 24.03.2022 року (далі – проект Закону). У проекті Закону пропонується встановити «правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації з дня набрання чинності Указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» [3]. У проекті Закону визначаються отримувачі компенсації, способи надання компенсації та порядок їх надання. Джерелом таких компенсацій є «фонд відновлення майна та зруйнованої інфраструктури України у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації; міжнародна технічна та/або поворотна або безповоротна фінансова допомога; інші джерела, не заборонені законодавством України» (ст. 12 проекту) [3]. На нашу думку, на законодавчому рівні слід врегулювати й питання, пов'язані з відшкодуванням збитків за пошкодження та знищення об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, але не тільки у формі компенсації, а й в інших загальноприйнятих формах відшкодувань. Зі змісту проекту Закону випливає, що йдеться про компенсацію за пошкодження та знищення житла фізичної особи, під яким розуміється «житловий будинок, квартира, інше жите приміщення, призначені та придатні для постійного або тимчасового проживання в них» (ст. 379 ЦК) та відповідні об'єкти будівництва [3]. Варто звер-

нути увагу на те, що й інші питання у вищезазначеному проєкті Закону визначені недостатньо детально. Це стосується й питання оцінки пошкодженого та втраченого нерухомого майна. Частинами 2, 3, 4 ст. 5 цього проєкту Закону, наприклад, визначено, що «розмір грошової компенсації визначається за результатами оцінки вартості відновлення відповідного пошкодженого об'єкта нерухомого майна з урахуванням ступеню його пошкодження [3]. Однак питання визначення осіб, які проводять оцінку, строків проведення такої оцінки та її фінансування в проєкті, не розглядаються, що може суттєво ускладнити відшкодування шкоди, завданої житлу фізичних осіб. При цьому не визначені повноваження старости, котрий, як правило, залишається наодинці з такими проблемами в зруйнованих селах. Зі змісту ст. 9 проєкту Закону незрозуміло, яким чином буде проводитися фінансування і як буде здійснюватися взаємодія громадян з виконавчими органами ОТГ та іншими інститутами державної влади [3].

У ч. 1 ст. 3 проєкту Закону передбачається подання заяви про надання компенсації Комісії, яка має діяти під час дії воєнного стану та протягом 90 календарних днів після його закінчення на території, на якій знаходяться (знаходилися) пошкоджені або знищені об'єкти нерухомого майна [3]. Нагадаємо, що згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу [4]. Тому сумнівним є визначення проєктом Закону строку в 90 днів, оскільки воєнний стан може тривати в окремих місцевостях у різний період, а окремі категорії громадян України, наприклад військовослужбовці, можуть залучатися до виконання військових завдань; біженці, що покинули свої домівки та проживають на території інших держав, не зможуть подати заяви у запропонований строк.

Частина 13 ст. 6 проєкту Закону передбачає, що отримувач компенсації не має права відчужувати об'єкт нерухомого майна, отриманий ним у вигляді компенсації, протягом трьох років з дня державної реєстрації права власності на нього [3]. Однак такий припис є доволі дискусійним, адже у більшості випадків особа отримує компенсацію у вигляді об'єкта нерухомого майна взамін того, що було пошкоджено та/або знищено в результаті бойових

дій на території України. Вказане положення не враховує того, що у ст. 73 Закону України «Про нотаріат» міститься перелік випадків, коли нотаріус накладає заборону на відчуження об'єкта нерухомого майна, але така підстава, як отримання компенсації, у ній не передбачена [5]. Окрім того, у проекті Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації» не визначено особу, яка може звертатися до нотаріуса за накладенням такої заборони.

У цьому ж проекті Закону передбачається створити Державний реєстр пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій майна. Держателем Реєстру відповідно до ч. 2 ст. 13 проекту Закону визначається центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, дорожнього господарства, а його адміністратором відповідно до ч. 3 цієї статті визначене Кабінетом Міністрів України державне унітарне підприємство, яке належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтегрованості. Порядок взаємодії між ними у проекті не визначається, що теж може ускладнити користування Реєстром на місцях [3]. Передбачається, що органами місцевого самоврядування, а у разі їх відсутності – відповідними військово-цивільними адміністраціями населених пунктів здійснюється перевірка поданої інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно шляхом доступу до нього в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [6]. Тут теж є певні колізії, адже нині цей Реєстр має працювати з певними особливостями (тут варто нагадати про постанову КМУ від 06 березня 2022 р. № 209 «Деякі питання державної реєстрації в умовах воєнного стану та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 164») [7]. Про це, на нашу думку, треба вказати в положенні про Комісію, до якої, враховуючи реальний стан сіл та інших населених пунктів, необхідно ввести старост об'єднаних територіальних

громад. Потрібно звернути увагу на те, що пропонуване доповнення до п. 21 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про судовий збір» змістовно не узгоджується з чинною нормою, має йтися про «втрату документів...» [8]. Зі змісту запропонованого формулювання «...втратаю документів, необхідних для отримання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна» залишається незрозумілим, про яку категорію справ, документів, дії йдеться. Не має потреби доводити, що в умовах війни таких документів може і не бути. В таких випадках зростає роль старости села, який змушений брати на себе певну частину не закріплених за ним повноважень щодо збору та відновлення таких документів.

Для органів місцевого самоврядування, а тим більше для сільських громад назріло питання, яким саме органом має бути утворено комісію з обстеження зруйнованого внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації. З огляду на це вважаємо, що таку комісію можна утворити і рішенням виконавчого комітету. Щонайменше це дозволяє змінити ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]. При цьому варто звернути увагу на Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану», а саме на автоматичне поновлення на 1 рік (без волевиявлення сторін відповідних договорів і без внесення відомостей про поновлення договору до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно) договорів оренди, суборенди, емфітевзису, суперфіцію, земельного сервітуту земельних ділянок сільськогосподарського призначення, строк користування якими закінчився після введення воєнного стану [9].

Отже, підвищення рівня правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації соціальних прав громадян, зокрема після звільнення захоплених ворогом територій, має відобразитися й у локальній нормотворчості, статутах територіальних громад, а також у рішеннях представницьких органів місцевого самоврядування і територіальних громад, прийнятих на загальних зборах громадян або за результатами місцевих ініціатив та громадських слухань. Вирішення правових та соціально-економічних питань неможливе без участі старост та мешканців відповідних територій. Саме на це мають бути спрямовані зміст

і діяльність місцевого самоврядування. Тому варто внести зміни до ст. 141 Конституції України та встановити, що територіальні громади мають право на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирати шляхом таємного голосування не тільки депутатів та голів місцевих рад, а й старост села, селища. Потребує відповідного уточнення ч. 1 ст. 1230 «Спадкування права на відшкодування збитків, моральної шкоди та сплату неустойки» ЦК, згідно з якою до спадкоємця переходить лише право на відшкодування збитків, завданих спадкодавцеві у договірних зобов'язаннях і те, яким чином завдані збитки будуть компенсуватися і хто в таких випадках буде здійснювати взаємодію з виконавчими органами об'єднаних територіальних громад.

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>. 2. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 року № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5492-17>. 3. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації: проект Закону № 7198 від 24.03.2022 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39283>. 4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII від 12.05.2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/389-19>. 5. Про нотаріат: Закон України № 3425-XII від 02.09.1993 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3425-12>. 6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України № 1952-IV від 01.07.2004 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1952-15>. 7. Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України № 209 від 06.03.2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/209-2022-%D0%BF>. 8. Про судовий збір: Закон України № 3674-VI від 08.07.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3674-17>. 9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення умов для забезпечення продовольчої безпеки в умовах воєнного стану: Закон України № 2145-IX від 24.03.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>.

References

1. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 roku № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97-%D0%B2%D1%80>. 2. Pro Yedyniy derzhavnyi demohrafichnyi

reiestr ta dokumenty, shcho pidtverdzhuiut hromadianstvo Ukrainy, posvidchuiut osobu chy yii spetsialnyi status: Zakon Ukrainy vid 20.11.2012 roku № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5492-17>. **3.** Pro kompensatsiiu za poshkodzhennia ta znyschennia okremykh katehorii ob'ektiv nerukhomoho maina vnaslidok boiovykh dii, terorystychnykh aktiv, dyversii, sprychynenykh viiskovoiu ahresiieiu Rosiiskoi Federatsii: proekt Zakonu № 7198 vid 24.03.2022 roku. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39283>. **4.** Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy № 389-VIII vid 12.05.2015 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/389-19>. **5.** Pro notariat: Zakon Ukrainy № 3425-XII vid 02.09.1993 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3425-12>. **6.** Pro derzhavnu reiestratsiiu rechovykh prav na nerukhome maino ta yikh obtiazhen: Zakon Ukrainy № 1952-IV vid 01.07.2004 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1952-15>. **7.** Deiaki pytannia derzhavnoi reiestratsii ta funktsionuvannia yedynykh ta derzhavnykh reiestriv, derzhatelem yakykh ye Ministerstvo yustytisii, v umovakh voiennoho stanu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 209 vid 06.03.2022 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/209-2022-%D0%BF>. **8.** Pro sudovyi zbir: Zakon Ukrainy № 3674-VI vid 08.07.2011 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3674-17>. **9.** Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo stvorennia umov dlia zabezpechennia prodovolchoi bezpeky v umovakh voiennoho stanu: Zakon Ukrainy № 2145-IX vid 24.03.2022 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-20#Text>.

Kafarsky Volodymyr. Problems of legislative support of the activity of elders of united territorial communities in the conditions of martial law

The article provides a comprehensive analysis of the procedure of elders electing and appointing, offers legislative mechanisms for realizing the interests of the rural community residents in conditions of hostilities.

Improving the level of legal regulation of social relations arising and operating in the process of realization of social rights of citizens, in particular after the liberation of enemy-occupied territories, should be reflected in local rule-making, statutes of territorial communities, as well in decisions of representative bodies of local self-government and local communities, that are adopted at the general meeting of citizens or as a result of local initiatives and public hearings.

The elders in conditions of war remain in the ruined territories almost one real official person, who, despite the lack of authority, is forced to solve problems that are not within its jurisdiction.

It is clear that legislation and administrative regulations cannot provide for all the situations that arise during and after hostilities. This also applies to compensation for damaged and destroyed property, food, treatment and burial of people and lost real estate documents, which does not allow to submit appropriate applications to the commission, and the elder to protect their interests in government agencies and organizations. Legislation should expand

the powers and strengthen legitimacy of such representatives of the united territorial community in elder' districts. In this regard, it is necessary to amend Art. 141 of the Constitution of Ukraine and to establish that territorial communities have the right on the basis of universal, equal, direct suffrage to elect by secret ballot not only deputies and chairmen of local councils, but also village elders, settlements. The Part 1 of Art. 1230 «Inheritance of the right to compensation damages, moral harm and payment of the penalty» of the Civil Code of Ukraine requires appropriate clarification, according to which to the heir passes only the right to compensation for damages caused to the testator in contractual obligations and how damages will be compensated and who in such cases will interact with the executive bodies of the united territorial communities.

Key words: legal status of the elder, self-governing control, legal and organizational bases of the elder's activity in the conditions of war.