

Резюме

Корниенко П.С. Прокуратура как элемент организационно-правовых гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина в Украине.

В статье исследуются вопросы деятельности прокуратуры как важного элемента правозащитного механизма и института, который эффективно выступает правозащитной институцией в сфере обеспечения основных прав и свобод граждан. Автор акцентирует внимание на проблемных вопросах деятельности прокуратуры и отмечает, что выделение правозащитной функции прокуратуры указывает на формирование особой – правовой и социальной политики государства, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: прокуратура, институт представительства, защита прав и свобод человека и гражданина, правовая помощь, правозащитная деятельность, права человека.

Summary

Korniyenko P. Prosecutor's Office as an element of organizational and legal guarantees of the protection of human rights and freedoms in Ukraine.

The article deals with the issues of the prosecutor's office as an important element of the human rights mechanism and the institute, which effectively acts as a human rights institution in the field of ensuring the fundamental rights and freedoms of citizens. The author focuses on the problematic issues of the work of the prosecutor's office, and notes that the selection of the human rights function of the prosecutor's office indicates the formation of a special legal and social policy of the state aimed at protecting the rights and freedoms of men and citizens.

Key words: prosecutor's office, institute of representation, protection of human and civil rights and freedoms, legal assistance, human rights activities, human rights.

УДК 342.56

С.М. МАРТЬЯНОВА

Світлана Мирославівна Мартьянова, кандидат юридичних наук

ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Еволюція вітчизняної судової системи як соціально-правового інституту відбувається під впливом різних чинників, зумовлених політичними, економічними, соціальними процесами, що відбуваються в Українській державі. Курс на євроінтеграцію, гармонізація вітчизняного законодавства з нормами міжнародного права сприяють формуванню нових підходів та світогляду в царині захисту прав людини, що спонукає до позитивних змін у судовій системі (у її широкому розумінні) та позначається на ефективності правосуддя¹.

Справді, головною метою діяльності судової влади є забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Досягнення такої мети залежить від ефективності цієї діяльності. З цього приводу Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначив, що робота судів у I півріччі 2017 р. загалом була спрямована на забезпечення ефективного здійснення права на судовий захист, покращення якості та доступності правосуддя².

Сучасні вітчизняні вчені тією чи іншою мірою торкалися проблем діяльності судової влади. Зокрема, слід сказати про напрацювання О. Овчаренко, Т. Подорожної, О. Іванченко, С. Прилуцького, Н. Пархоменко, О. Хотинської-Нор, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших науковців.

Метою статті є загальна характеристика сутності та класифікації чинників ефективності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Термін «ефективність» походить від латинського слова «ефект» (*effectus*), тобто «результат, наслідок яких-небудь причин, дій»³. «Ефективний» – означає такий, що дає ефект, але не будь-який, а заздалегідь намічений, корисний, що приводить до потрібних результатів; звідси ефективність – це результативність цілеспрямованої дії. Ефективність – функціонально-цільова категорія, що характеризує свідому, суспільно значущу діяльність людини та її соціальних інститутів.

Поняття ефективності діяльності судової влади містить такі елементи: завдання правосуддя, діяльність судів щодо їх досягнення і результати цієї діяльності. Тому під ефективністю судочинства розуміємо не тільки співвідношення мети і результату, а й якість діяльності як самої по собі, її продуктивний характер. Зазначимо, що якісний показник, безумовно, є основним, оскільки допомагає формулювати

загальні положення ефективності, що дає змогу судити про характер і тенденції в розвитку окремих сфер правового буття. Також для аналізу ефективності соціальних витрат, спрямованих на досягнення результативності державно-правових явищ, потрібний кількісний аналіз, що допомагає виражати результативність досягнення цілей та витрати на її забезпечення. Отже, оцінка ефективності судової діяльності передбачає аналіз не тільки якісних, а й кількісних показників.

Потрібно зазначити, що ефективність діяльності судової влади деякі автори розуміють в широкому і вузькому сенсі. У вузькому сенсі ефективність судочинства розглядають щодо окремо взятої справи, тобто винесення законного й обґрунтованого рішення. У широкому сенсі під ефективністю судової діяльності розуміють здатність правосуддя як виду державної діяльності досягати поставлених перед ним завдань. Вважаємо, що оскільки діяльність судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина не обмежується вирішенням соціальних конфліктів, її ефективність варто розглядати тільки в широкому значенні.

Тож ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина потрібно розуміти як здатність судової влади досягати за допомогою оптимальних засобів поставлених перед нею, як гілкою державної влади, суспільно корисних цілей, передусім забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Але щоб оцінити рівень ефективності діяльності судової влади, замало визначити тільки мету і досягнутий результат. Потрібно застосовувати такі категорії, як «критерій ефективності» і «показник ефективності».

Критерій (від грец. *kriterion*) – це «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило»⁴. Показник – це «дані, за якими можна судити про розвиток і хід чого-небудь»⁵.

Головним у розмежуванні критеріїв і показників ефективності діяльності судової влади є розуміння того, що критерій визначає якісний стан об'єкта, а показник – кількісний. При цьому критерій ефективності є методологічною основою для визначення її показників, яких значно більше, ніж критеріїв.

У юридичній науці виділено досить багато критеріїв ефективності судової діяльності, проте критерії ефективності діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина ні в теорії права, ні в інших галузевих науках предметом дослідження досі не були.

Так, О. Іванченко наголошує на тому, що система критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів правосуддя під час надання судових послуг має бути такою: якість судового рішення, доступність адміністративного суду, своєчасність розгляду справи адміністративної юрисдикції, професіоналізм суддів і працівників апарату суду, рівень громадської довіри до суду⁶. Така позиція, вважаємо, має право на існування, адже виділені критерії стосуються одного напрямку діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина – вирішення соціальних конфліктів.

Загалом же критерії ефективності діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина повинні визначатися функціями судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Тож, з уваги на функції діяльності судової влади, можна виокремити такі критерії ефективності діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина:

1) здатність забезпечувати права і свободи людини і громадянина, утверджувати законність і правопорядок у всіх сферах суспільного й політичного життя (правозахисна функція)⁷;

2) здатність забезпечувати у своїй діяльності належне застосування норм права (правореалізаційна функція);

3) здатність визнання законів, а також їх частин незаконними, заповнення прогалин у праві шляхом створення судових прецедентів (правоустановча функція);

4) здатність до винесення судами обґрунтованих і законних рішень (функція вирішення соціальних конфліктів);

5) здатність забезпечувати відповідність норм права, які містяться в законодавчих актах, Конституції України (функція конституційного судового контролю)⁸;

6) здатність впливати на суспільні відносини шляхом прийняття загальнообов'язкових рішень (регулятивна функція) тощо.

Як і функції, всі критерії ефективності діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина взаємопов'язані (тобто зміна одного із них впливає на показник іншого), кожний з перерахованих критеріїв відіграє певну роль в оцінці ефективності діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Однак перший критерій, на нашу думку, є вирішальним. Тому не випадково вчені звертають увагу на існування певної ідеології прав людини – світогляду, що ґрунтується на визнанні прав людини безумовною й основною цінністю, ступінь реалізації якої в рамках тієї або іншої соціальної організації слугує критерієм її оцінки як належної, правильної, справедливої⁹.

Треба сказати, що виявлення критеріїв є одним зі складників проблеми, пов'язаної з оцінкою ефективності діяльності судової влади, оскільки критерії свідчать про те, який вплив мала судова влада на регульовані суспільні відносини, чи досягнуті ті цілі, які стоять перед нею. Відтак, важливо аналізувати виявлені критерії і впливати на відповідні галузі судової діяльності, щоб на практиці показники роботи

суддів, судів та всієї судової системи загалом підтверджували ефективність інституту судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

У юридичній літературі виділено багато показників ефективності діяльності судової влади. Наприклад, А. Ціхоцький всі показники ефективності щодо здійснення правосуддя у цивільних справах розділив на чотири блоки:

1) показники, що характеризують рівень організації правосуддя: а) кількість судів; б) службове навантаження суддів; в) спеціалізація суддів;

2) показники, що характеризують фінансове та матеріально-технічне забезпечення правосуддя: а) будівлі; б) забезпеченість судів транспортними засобами, оргтехнікою, юридичною літературою; в) фінансове забезпечення судів;

3) показники, що характеризують трудові ресурси правосуддя: а) середньооблікова чисельність суддів; б) чисельність присяжних; в) чисельність працівників, не пов'язаних із здійсненням правосуддя;

4) показники, що характеризують результати правосуддя: а) загальна кількість судових рішень; б) кількість зафіксованих судових постанов, що містять процесуальні і матеріально-правові помилки; в) кількість латентних судових помилок; г) кількість судових рішень за окремими категоріями цивільних справ¹⁰.

Показники, що характеризують результати правосуддя, як однієї з функцій судової влади, на нашу думку, найбільш яскраво відображають рівень ефективності діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, будучи виражені у співвідношенні кількості винесених судових рішень до кількості судових рішень, які містять матеріальні та процесуальні помилки.

Потрібно зазначити, що на ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина впливають певні об'єктивні й суб'єктивні умови (чинники), які найбільше сприяють реалізації її функцій.

Чинники, що впливають на ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зумовлені характером їх взаємовідносин з різними сторонами життя. Серед них можна виділити: 1) чинники, що впливають на державну діяльність загалом (економічні, ідеологічні, політичні, культурні тощо); 2) чинники, що стосуються стану законодавства та його реалізації; 3) чинники, пов'язані з правосвідомістю громадян та особистісними характеристиками суддівського корпусу.

Досліджуючи чинники, які впливають на ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, важливо враховувати, що ними можуть бути ті, наявність яких вищою мірою дає змогу досягти (не досягти) мети діяльності судової влади – забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Тобто, цілі діяльності судової влади та чинники, що впливають на її ефективність, безпосередньо взаємопов'язані.

Передусім це стосується самої мети, а точніше вимог, що висувуються до неї. Вивчаючи мету діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зазначимо: аби діяльність судової влади була ефективною, насамперед потрібна чітка визначеність мети, відтак її досяжність (йдеться про всебічну наукову і практичне її опрацювання), наявність необхідних і достатніх умов реалізації (ресурси, терміни, виконавці). Так, у Висновку № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади (Страсбург, 24 жовтня 2014 р.) йдеться про те, що незалежність судової влади є передумовою гарантування верховенства права та основоположною гарантією справедливого судочинства. Судова незалежність може ставитись під загрозу через різні проблеми, які позначаються на функціонуванні судочинства, такі як *недостатність фінансових ресурсів*, проблеми, пов'язані із первинним та подальшим тренуванням суддів, незадовільні елементи в організації діяльності судочинства, а також можлива цивільна та кримінальна відповідальність суддів¹¹.

Враховуючи наведене, можна зробити висновок, що правосуддя може бути ефективним, якщо воно забезпечене певними ресурсами, обсяг яких повинен покривати витрати судової системи. Цей чинник, що впливає на ефективність діяльності судової влади, був закріплений навіть на міжнародному рівні в документі «Процедури ефективного здійснення основних принципів незалежності судових органів», прийнятому ООН від 24 травня 1989 року. Так, процедурою № 5 встановлено: «...держави приділяють особливу увагу необхідності виділення відповідних ресурсів для функціонування судової системи, враховуючи призначення достатньої кількості суддів для розгляду справ, забезпечення судів необхідним технічним персоналом й обладнанням та забезпечення для суддів відповідної особистої безпеки, винагород і виплат»¹². Таким чином, під час аналізу цього чинника держава повинна прагнути мінімізувати свої витрати.

Одним із чинників, що впливають на ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, є організація й функціонування судової влади на основі відповідних принципів, а саме: незалежність судової влади; самостійність судової влади; верховенство і пряма дія Конституції (конституційність); законність; повновладдя (повнота); публічність¹³. Причому йдеться про дотримання в діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина усіх зазначених принципів у повному обсязі, оскільки, як ми вже зазначали, вони перебувають між собою в тісному взаємозв'язку.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що доступ громадян до правосуддя та довіра їх до суду також впливають на ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Відсутність же належної поваги і довіри до судової влади в Україні має низку причин:

- 1) особливості історичного розвитку української держави, судових органів;
- 2) організаційні та психологічні причини – перевантаженість і повільність розгляду, слабка технічна оснащеність, високий розмір судового збору, невиконання рішень судів тощо;
- 3) правовий нігілізм суспільства, насамперед відсутність у ньому розуміння пріоритету прав і свобод людини та громадянина;
- 4) соціальні і правові чинники: соціальна напруженість, стихійні лиха, національні конфлікти.

Усі зазначені чинники безпосередньо впливають на доступність судової влади і довіру громадян, що, своєю чергою, позначається на її ефективності. Тому життєво важливо для країни, для її нормального розвитку зробити судовий захист простим і зрозумілим для кожної людини засобом відстоювання своїх законних інтересів. А цього, на нашу думку, можна досягти лише шляхом тотального визнання і поваги прав і свобод людини та громадянина. Сказане стосується насамперед самої судової влади. Повага до людини особливо важлива під час виконання повноважень судді, адже, як слушно наголошує С. Прилуцький, суддя як основний носій судової влади, розв'язуючи правові конфлікти, забезпечує не тільки правосуддя, а й підтримує баланс публічних і приватних інтересів¹⁴.

На підставі викладеного чинники, що впливають на ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, можна поділити на об'єктивні (пов'язані із зовнішніми умовами, що не залежать від чиеї-небудь волі) і суб'єктивні (умови, властиві конкретному суб'єктові). До об'єктивних чинників можна зарахувати: 1) історичні особливості розвитку української держави загалом і судової влади зокрема; 2) економічні, політичні та ідеологічні; 3) стан законодавства та його реалізацію; 4) визначеність і досяжність мети діяльності судової влади; 5) організацію і функціонування судової влади на основі відповідної системи принципів і у встановлених формах; 6) наявність умов функціонування судової влади (ресурси, терміни, виконавці). Стан правосвідомості громадян та особистісні особливості суддівського корпусу є суб'єктивними чинниками, що впливають на ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Важливо наголосити, що ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина залежить саме від комплексу перерахованих вище чинників.

Отже, недостатньо лише оцінювати за відповідними показниками ефективність діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. За допомогою впливу на зазначені вище об'єктивні і суб'єктивні чинники держава повинна прагнути до того, щоб судова влада стала справжнім гарантом забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Тільки тоді можна говорити про ефективність діяльності судової влади в повному сенсі цього слова. Хоча деякі науковці вважають, що «суд ефективний вже тому, що:

– незважаючи на властивий йому комплекс недоліків у вирішенні тих чи інших конфліктів альтернативи йому немає. Суд ефективний тоді, коли неефективні інші методи вирішення конфліктів. Суд гарантує досягнення тих цілей, досягнення яких іншими методами неможливе;

– він прийнятний тоді, коли іншим шляхом визначити ціну позову неможливо; прийняті ним рішення відповідають соціальним очікуванням, він переводить конфлікт з повсякденної реальності у сферу апробованих часом таких стабільних соціальних постулатів, як право, за потреби він може доповнити право нормами моралі, моральності, обґрунтувати необхідність цього доповнення, переконати в цьому сторони та суспільство. На відміну від інших органів, суд в змозі оперувати комплексом таких категорій, як законність, обґрунтованість і справедливість. Суд ефективний тому, що ця інстанція – остання¹⁵. Вважаємо, що ефективність діяльності судової влади, суду повинна визначатися саме за ступенем забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а не з уваги на сутність цього державно-правового інституту.

Сучасна судова влада гостро потребує подальшого вдосконалення, а її діяльність щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина – підвищення ефективності. Тому розробка відповідних заходів, спрямованих на посилення судової влади, є пріоритетним завданням нашої держави. Відтак, завданнями діяльності судової влади є: захист основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини та громадянина, забезпечення верховенства і прямої дії Конституції України на всій її території. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина – головна мета діяльності судової влади, всі інші цілі – лише підпорядковані їй. Це передбачає розв'язання і функціональних завдань (здійснення правосуддя щодо вирішення соціальних конфліктів, забезпечення контролю за відповідністю норм права, які містяться в законодавчих актах, Конституції України тощо).

Отже, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, переломлюючись у функціональному призначенні судової діяльності, визначає сенс та зміст цієї діяльності – здатність забезпечувати і захищати права і свободи людини та громадянина, утверджувати законність і правопорядок у всіх сферах суспільного й політичного життя.

¹ Хотинська-Нор О.З. Теорія і практика судової реформи в Україні : моногр. / О. З. Хотинська-Нор. – К. : Алерта, 2016. – С. 260.

² Про стан здійснення правосуддя судами цивільної і кримінальної юрисдикцій у I півріччі 2017 року : постанова пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 8 вересня 2017 р. № 2 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002740-17>

³ Словник української мови / кер. В.В. Німчук та ін. ; відп. ред. В.В. Жайворонок. – К. : ВЦ «Просвіта», 2012. – 1320 с.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

⁶ Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг / Олександр Іванченко // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 11. – С. 225.

⁷ Подорожна Т.С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : моногр. / Т.С. Подорожна. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – С. 48.

⁸ Там само. – С. 479.

⁹ Подорожна Т.С. Правова ідеологія як чинник конституціоналізації правового порядку / Т.С. Подорожна // Трансформація правової ідеології у контексті сучасних викликів : моногр. / [кол. авт.; за заг. ред. Н.М. Оніщенко]. – Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. – С. 385.

¹⁰ Цихоцький А.В. Теоретические проблемы эффективности правосудия по гражданским делам / А.В. Цихоцкий. – Новосибирск : Наука, 1997. – С. 88.

¹¹ Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади (Страсбург, 24 жовтня 2014 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6)

¹² Процедури ефективного здійснення основних принципів незалежності судових органів, прийняті ООН від 24 травня 1989 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_201

¹³ Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації : моногр. / О.М. Овчаренко. – Х. : Право, 2008. – С. 20.

¹⁴ Прилуцький С.В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава) : моногр. / С.В. Прилуцький. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – С. 60.

¹⁵ Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Н.А. Колоколов. – Н. Новгород, 2007. – С. 146.

Резюме

Мартянова С.М. Чинники ефективності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Стаття присвячена авторському баченню сутності та класифікації чинників ефективності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Наголошено, що головною метою діяльності судової влади є забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Виокремлено критерії ефективності діяльності судової влади щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Акцентовано на здатності винесення судами обґрунтованих і законних рішень (функція вирішення соціальних конфліктів) та здатності впливати на суспільні відносини шляхом прийняття загальнообов'язкових рішень (регулятивна функція).

Ключові слова: Конституція України, судова влада, судові органи, судовий контроль, судова реформа, правосуддя, ефективність діяльності судової влади, права і свободи людини і громадянина.

Резюме

Мартянова С.М. Факторы эффективности судебной власти по обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Статья посвящена авторскому видению сущности и классификации факторов эффективности судебной власти по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Отмечено, что главной целью деятельности судебной власти является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Выделены критерии эффективности деятельности судебной власти по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Акцентировано на способности вынесения судами обоснованных и законных решений (функция решения социальных конфликтов) и способности влиять на общественные отношения путем принятия общеобязательных решений (регулятивная функция).

Ключевые слова: Конституция Украины, судебная власть, судебные органы, судебный контроль, судебная реформа, правосудие, эффективность деятельности судебной власти, права и свободы человека и гражданина.

Summary

Martjanova S. The factors of the effectiveness of the judiciary in ensuring the rights and freedoms of man and the citizen.

The article covers the author's vision of the essence and classification of the factors of the effectiveness of the judiciary in ensuring the rights and freedoms of man and the citizen. It is noted that the main objective of the activities of the judiciary is to ensure the rights and freedoms of man and the citizen. The criteria for the effectiveness of the activities of the judiciary in securing the rights and freedoms of man and the citizen are singled out. The article emphasizes the ability of courts to make jus-

tified and lawful decisions (the function of resolving social conflicts) and the ability to influence social interaction by adopting decisions compulsory for all (the regulatory function).

Key words: Constitution of Ukraine, judiciary, judicial bodies, judicial control, judicial reform, justice, effectiveness of the activities of the judiciary, rights and freedoms of man and the citizen.

УДК 340; 342

І.Ю. ПАНОВА

*Ірина Юрїєвна Панова, кандидат юридичних наук,
старший викладач Київського університету імені
Бориса Грінченка*

ПРАВОВИЙ СТАТУС СТАРОСТИ ЯК ВИБОРНОЇ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Інститут старости прийшов до України зовсім недавно. Він є для нас новим та цікавим. Якщо звернутися до Академічного тлумачного словника, посадова особа місцевого самоврядування «староста» має різні, залежно від історичного періоду, території, трактування: 1. В Україні, в Польщі та в Литовському князівстві (у XV–XVIII ст.) староста – керівник місцевого міського чи сільського управління або самоврядування; вїйт; 2. У Західній Україні (до 1939 р.) – начальник, голова повіту; 3. У царській Росії – голова сільської громад¹. У «радянський період» функціонування в системі місцевого самоврядування України інституту «старости» не було передбачено. Базовою посадовою особою місцевого самоврядування територіальної громади виступав голова сільської селищної ради². Сучасне запровадження в системі місцевого самоврядування інституту «старости» пов'язане із необхідністю європейського розвитку України.

У науковій літературі останнього часу немає окремих статей, присвячених правовому статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування. Аналіз цього питання можна здійснити крізь призму нормативно-правових актів та науково-практичного посібника «Становлення інституту старости: перші кроки», підготовленого колективом авторів. Це – М.І. Баюк, М.І. Вїйт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Примуш, І.В. Рижук, Л.П. Требик, С.В. Флентїн, С.В. Циц.

Метою даної статті є дослідження правового статусу старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. Зокрема, з'ясування порядку набуття статусу старости, його повноваження, функції, правові гарантії реалізації його прав, а також його відповідальність.

У 2014 р. Урядом України було запроваджено реформу місцевого самоврядування і схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні, якою було визначено план заходів щодо проведення децентралізації влади в Україні. Одним із очікуваних результатів її було утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення³. Такі об'єднання в Україні почали утворюватися в основі з адміністративними центрами. Відповідно, в адміністративних центрах функціонує сільська, селищна, міська ради та сільський, селищний, міський голови об'єднаних територіальних громад. Ті села, селища, міста, що ввійшли до об'єднання та не є їх адміністративними центрами, не залишились без очільника.

На виконання вищезазначеної Концепції було прийнято ряд нормативних актів, зокрема, 5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України (далі – ЗУ) «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким було запроваджено посаду старост, які очолили села, селища, що не є адміністративними центрами та входять до об'єднаної територіальної громади.

Пізніше ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII було внесено зміни до ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та означено, що староста очолює старостинський округ та представляє інтереси жителів частини території об'єднаної територіальної громади, на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сїл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади⁴.

Розділом IV «Прикінцеві положення» ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що із прийняттям вищезазначеного закону потрібно внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема доповнити його ст. 14-1⁵. Відповідно цей закон було доповнено на підставі ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848-VIII, а саме ст. 14-1 – «староста», ст. 54-1 – «повноваження старости», ст. 79-1 – «дострокове припинення повноважень старости»⁶.