



УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2023.21>**О. Зименко,**

аспірант кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

## ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СТАРОСТИ ЯК ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ПІДСТАВИ

Запровадження інституту старости в Україні на правовому рівні асоціюється із прийняттям у 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що стало підставою для внесення докорінних змін та доповнень до багатьох нормативних актів у системі національного законодавства про місцеве самоврядування, і головним чином – до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Введення нової посадової особи місцевого самоврядування – старости – здебільшого пояснювалося необхідністю полегшення комунікативного зв'язку громадськості з органами місцевого самоврядування. Важлива роль старости як «провідника» між з одного боку громадянами, а іншого – адміністративно-управлінською ланкою обумовлена рядом повноважень, якими він наділяється згідно законодавства про місцеве самоврядування. У разі припинення служби старости в органах місцевого самоврядування припиняється і виконання цієї посадовою особою своїх повноважень. Тому вкрай важливим є розкриття сутності та з'ясування підстав припинення повноважень старости як посадової особи місцевого самоврядування.

Метою статті є розкриття сутності поняття «припинення повноважень старости» та з'ясування підстав, за наявності яких можливе закінчення строку перебування на службі цієї

посадової особи в органах місцевого самоврядування.

Розкриття питань щодо сутності припинення повноважень старости та встановлення за наявності яких підстав це може відбутися доцільно розпочати зі з'ясування як вони врегульовані на правовому рівні. З цього приводу зазначимо, що національне законодавство про місцеве самоврядування, а саме Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (далі – Закон № 280/97-ВР), не містить окремої норми, якою б прямо визначалися обставини припинення повноважень старости. Водночас, врахування правового положення старости дозволяє стверджувати, що припинення його повноважень можна ототожнити із припиненням повноважень посадової особи місцевого самоврядування.

Загальні засади щодо дострокового припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування нормативно прописані у ст. 75 Закону № 280/97-ВР, якою встановлено відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами. Зокрема, у ч. 2 вказаної норми зазначено, що територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони

України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень [1]. Цілком логічно, що зазначені основи відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування стосуються і старости.

З метою з'ясування за яких обставин можливе припинення повноважень старости як посадової особи місцевого самоврядування доцільно звернутися до норм Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III (далі – Закон № 2493-III), адже здійснення професійної діяльності на посаді старости визнається службою в органах місцевого самоврядування, що відповідає вимогам ст. 1 вказаного нормативно-правового акту. Врегулюванню особливостей припинення служби в органах місцевого самоврядування присвячено розділ IV Закону № 2493-III, який містить лише одні норму – ст. 20, якою встановлено підстави її припинення. Згідно ст. 20 № 2493-III до підстав припинення служби в органах місцевого самоврядування відносяться: 1) порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги; 2) порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; 3) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування; 4) досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування [2].

Розглянемо окремо кожен з підстав вище наведеного переліку, за наявності яких служба в органах місцевого самоврядування певних посадових осіб, у тому числі і старости, може бути припинена. Першою з них є порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги. Ст. 11 Закону № 2493-III вміщує

положення щодо Присяги посадових осіб місцевого самоврядування. Законодавцем встановлено, що громадяни України, які вперше приймаються на службу в органи місцевого самоврядування, у день прийняття відповідного рішення складають Присягу [2]. Зазначимо, що така процедура складання Присяги у день прийняття відповідного рішення про вступ особи на службу в органи місцевого самоврядування стосується і вступу на посаду старости, адже відповідно до абз. 4 ч. 1 ст. 10 Закону № 2493-III прийняття на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється, зокрема, і на посаду старости шляхом затвердження відповідною радою. Складання Присяги особою, яка вступає на посаду старости, фактично означає неухильне подальше дотримання нею кожного пункту Присяги, які у сукупності мають юридичну силу, а у разі їх порушення можливе настання негативних наслідків у вигляді притягнення особи-правопорушника до юридичної відповідальності.

Наступною обставиною, що може стати підставою для припинення служби в органах місцевого самоврядування, є порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, зміст якого розкрито у ст. 5 Закону № 2493-III. Слід враховувати, що на посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою відповідно до рівня, визначеного Законом України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [2].

Розглядаючи порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування як підставу для припинення повноважень старости важливо звернути особливу увагу на вимоги ч. 4 ст. 5 Закону № 2493-III, у відповідності до якої особи, які претендують на зайняття посад в органах місцевого



самоврядування, зобов'язані повідомити керівництву органу, на зайняття посади в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких осіб [2]. Вказівка у примітці до зазначеної статті з метою визначення терміну «близькі особи» відсилає до норм іншого нормативно-правового акту – Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (далі – Закон № 1700-VII), у абз. 4 ч. 1 ст. 1 якого надається перелік таких осіб [3]. Отже, порушення вимог ст. 5 Закону № 2493-III, а саме порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, також можна розглядати як одну з обставин для дострокового припинення повноважень старости як посадової особи місцевого самоврядування.

Ще однією з обставин, що може стати причиною припинення служби в органах місцевого самоврядування, є виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування. Стосовно цієї підстави для припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування зазначимо, що ст. 12 Закону № 2493-III встановлюється ряд обмежень, що пов'язані як з прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, так і проходженням такої служби. Обмеження, пов'язані із прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, поширюються на осіб, які: 1) визнані судом недієздатними; 2) мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 3) за рішенням суду позбавлені права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку; 4) у разі прийняття на службу в органи місцевого самоврядування

будуть безпосередньо підпорядковані близьким особам [2].

Окрему увагу слід звернути на положення ст. 12 Закону № 2493-III, згідно якого на посадових осіб місцевого самоврядування поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції» [2]. Тобто зміст даного положення відсилає до норм Закону України «Про запобігання корупції» і є достатньо загальним, адже останній вміщує достатньо велику кількість обмежень і заборон, що застосовуються до суб'єктів, на яких розповсюджується його дія. Це, зокрема, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); щодо одержання подарунків (ст. 23); щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); спільної роботи близьких осіб (ст. 27) тощо [3]. Посадових осіб місцевого самоврядування віднесено до переліку осіб, на яких розповсюджується дія норм Закону № 1700-VII (пп. в) п. 1 ч. 1). Відтак порушення обмежень і заборон, встановлених у зазначеному нормативно-правовому акті, можна розцінювати як підстави для припинення служби старости в органах місцевого самоврядування.

Підставою для припинення служби в органах місцевого самоврядування є також досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування. Ст. 18 Закону № 2493-III передбачається граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування, який становить 65 років [2]. Однак зауважимо, що Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі» від 16 грудня 2020 року № 1086-IX було внесено певні зміни та доповнення



до Закону № 2493-III, у тому числі стосовно граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування. З огляду на те, що згідно ч. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР староста затверджується сільською, селищною, міською радою та враховуючи вимоги ст. 18 Закону № 2493-III можна дійти наступного висновку. Досягнення старостою як посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування можна розглядати як підставу для закінчення строку його служби у цих органах і відповідно припинення його повноважень. Але при цьому необхідно враховувати той факт, що термін перебування цієї посадової на службі в органах місцевого самоврядування може бути продовжено до 5 років, але не більш як до досягнення посадовою особою місцевого самоврядування 70-річного віку [4]. Тому у даному випадку розповсюджується правило щодо максимального граничного віку у 70 років.

Аналіз специфіки змісту ст. 20 Закону № 2493-III свідчить про те, що вище розглянути підстави для припинення повноважень старости як посадової особи місцевого самоврядування відносяться саме до передбачених законодавством про місцеве самоврядування, а тому їх можна розглядати як спеціальні. Водночас не виключається, що для припинення служби старости в органах місцевого самоврядування можливе існування і загальних підстав, що відповідно визначаються трудовим законодавством. Основним зведеним законодавчим актом в Україні, нормами якого регулюються питання виникнення та припинення, особливості трудових правовідносин всіх працівників, є Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) від 10 грудня 1971 року № 322-VIII (з останніми змінами та доповненнями).

Перелік загальних підстав припинення трудового договору, який не

є вичерпним, містить ст. 36 КЗпП України [5]. При цьому необхідно враховувати, що підстави припинення трудового договору, передбачені трудовим законодавством України, є загальними. Тому очевидним є те, що не всі вони можуть стосуватися припинення діяльності саме старости в органах місцевого самоврядування. До прикладу, однією з причин припинення трудового договору є наявність підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Виходячи із сутності його приписів [6] акцент законодавця робиться на тому, що норми цього законодавчого акту ніяким чином не стосуються виборних посад в органах місцевого самоврядування. Отже, на підставі ч. 1 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» та із врахуванням вимог ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР умова для припинення трудових правовідносин за п. 7<sup>2</sup> ст. 36 КЗпП України не стосується припинення служби старости в органах місцевого самоврядування. Цілком логічно, що віднесення підстави, передбаченої ч. 8<sup>1</sup> ст. 36 КЗпП України (смерть роботодавця), до умов припинення служби старости в органах місцевого самоврядування також є неможливим в силу специфіки змістовного наповнення.

Загальне правило, що стосується строку повноважень, виконуваних старостою під час діяльності у органах місцевого самоврядування, прописано у ч. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР [1]. Сутність цього положення вказує на те, що строку повноважень в органах місцевого самоврядування, виконуваних старостою, характерний прямий зв'язок зі строком дії повноважень сільської, селищної, міської ради, якою відповідно затверджується кандидатура на таку посаду. Це, своєю чергою, свідчить про припинення служби старости в органах місцевого самоврядування одночасно із припиненням дії



повноважень відповідної сільської, селищної, міської ради.

Важливо відмітити, що на противагу строкової підстави припинення повноважень старости існує ряд обставин, що можуть стати причиною дострокового припинення служби цієї посадової особи у органах місцевого самоврядування. Зважаючи на ту обставину, що на сьогодні законодавством про місцеве самоврядування не визначено обставини, за наявності яких можливе дострокове припинення повноважень старости (із Закону № 280/97-ВР виключено ст. 79<sup>1</sup>), то з метою їх встановлення необхідно керуватися нормами трудового законодавства України (нормами КЗпП України) з одночасним врахуванням специфіки вимог діючого законодавства про місцеве самоврядування. Так, однією з підстав припинення трудового договору за трудовим законодавством України є розірвання трудового договору з ініціативи працівника або з ініціативи роботодавця (п. 4 ч. 1 ст. 36 КЗпП України) [5].

Якщо говорити про розірвання трудового договору з ініціативи працівника як підстави припинення трудових правовідносин, то у трудовому законодавстві в окремих нормах більш детально конкретизовано умови, за яких працівник має право з власної ініціативи розірвати трудовий договір (строковий або укладений на невизначений строк). У контексті тематики досліджуваного питання необхідно виходити з того, що діяльність старости в органах місцевого самоврядування передбачає строковість служби особи на цій посаді, на що вказує ч. 1 ст. 54<sup>1</sup> Закону № 280/97-ВР. Тому у даному випадку щодо дострокового припинення служби старости як посадової особи місцевого самоврядування з власної ініціативи слід застосовувати вимоги саме ст. 39 КЗпП України. З огляду на зміст цієї норми [5], всі причини, передбачені ч. 1 ст. 38 та ст. 39 КЗпП України, перелік яких не є вичерпним, можуть

стати підставою для припинення трудової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування з власної ініціативи, у тому числі і старости.

Законодавством передбачається, що розірвання трудового договору може відбутися не тільки за бажанням працівника, але й за ініціативою роботодавця. Випадки розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця перелічені у ст. 40 КЗпП України [5]. Виходячи з особливостей правового статусу старости його звільнення з причин, викладених у ст. 40 КЗпП України, відноситься до компетенції відповідної сільської, селищної, міської ради, яка затверджувала особу на цю посаду в органах місцевого самоврядування. У відповідності до чинного трудового законодавства працівники, які займають виборні посади, можуть бути звільнені тільки за рішенням органу, який їх обрав, і лише з підстав, передбачених законодавством (ч. 3 ст. 147<sup>1</sup> КЗпП України) [5]. З огляду на виборність посади старости і у випадку наявності власного бажання припинити службу в органах місцевого самоврядування, і у разі ініціювання сільською, селищною, міською радою, звільнення з посади старости буде відбуватися за рішенням тієї ради, яка затверджувала особу на цю посаду.

Таким чином, доходимо висновку, що при вирішенні питання щодо припинення служби (звільнення) старости в органах місцевого самоврядування необхідно користуватися як загальними положеннями трудового законодавства (КЗпП України), так і враховувати приписи спеціальних норм законодавства про місцеве самоврядування (Законів № 280/97-ВР, № 2493-III).

Підсумовуючи вище викладене вбачається доцільним підстави припинення повноважень (припинення служби) старости в органах місцевого самоврядування класифікувати за відповідними критеріями:



1) за характером нормативно-правових приписів:

– загальні підстави – визначені нормами трудового законодавства (нормами КЗпП України): розірвання трудового договору з ініціативи старости або з ініціативи відповідної сільської, селищної, міської ради, яка затверджувала особу на цю посаду; смерть особи, яка перебувала на посаді старости, визнання її судом безвісно відсутньою або оголошення померлою; набрання законної сили вироком суду тощо;

– спеціальні підстави – визначені нормами законодавства про місцеве самоврядування (нормами Законів № 280/97-ВР, № 2493-III), до яких відносяться порушення Присяги; порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування; виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі; досягнення граничного віку перебування на службі (максимально 70-річного віку) тощо;

2) за терміном служби в органах місцевого самоврядування:

– строкова підстава – за загальним правилом закінчення строку повноважень сільської, селищної, міської ради автоматично буде означати і припинення повноважень відповідно затвердженого нею старости;

– дострокові підстави – за наявності таких підстав служба старости в органах місцевого самоврядування припиняється до закінчення строку дії повноважень сільської, селищної, міської ради, якою відповідно і була затверджена кандидатура на цю посаду. Ці підстави можна додатково умовно розподілити на такі, що пов'язані з: власним бажанням особи, яка обіймає посаду старости; ініціативою відповідної сільської, селищної, міської ради, яка затверджувала особу на посаду старости в органах місцевого самоврядування.

З огляду на здійснене виокремлення підстав припинення повноважень старости та аналіз особливостей

деяких з них припинення повноважень старости як посадової особи місцевого самоврядування можна визначити як закінчення строку служби старости в органах місцевого самоврядування, пов'язане з наявністю обставин, визначених нормами діючого трудового законодавства та/або законодавства про місцеве самоврядування.

*Статтю присвячено розкриттю сутності поняття «припинення повноважень старости» та з'ясуванню підстав, за наявності яких можливе закінчення строку перебування на службі цієї посадової особи в органах місцевого самоврядування. Визначено які обставини у розумінні законодавця можуть визнаватися підставами припинення служби в органах місцевого самоврядування. Особливо розглянуто кожен з підстав припинення служби в органах місцевого самоврядування та з'ясовано специфіку їх застосування щодо припинення повноважень старости. Зроблено висновок, що підстави для припинення повноважень старости, передбачені нормами діючого законодавства про місцеве самоврядування, можна розглядати як спеціальні, тоді як не виключається існування загальних підстав закінчення строку служби цієї посадової особи, що визначаються трудовим законодавством. При встановленні підстав припинення трудового договору за діючим трудовим законодавством України зроблено акцент на тому, що не всі вони можуть стосуватися припинення діяльності саме старости в органах місцевого самоврядування. За результатами встановлення підстав припинення повноважень старости та аналізу особливостей деяких з них сформульоване авторське визначення поняття «припинення повноважень старости як посадової особи місцевого самоврядування» як закінчення*



строку служби старости в органах місцевого самоврядування, пов'язане з наявністю обставин, визначених нормами діючого трудового законодавства та/або законодавства про місцеве самоврядування. Підстави припинення повноважень (припинення служби) старости в органах місцевого самоврядування запропоновано класифікувати за відповідними критеріями: 1) за характером нормативно-правових приписів на: загальні (визначені нормами трудового законодавства) та спеціальні (визначені нормами законодавства про місцеве самоврядування) підстави; 2) за терміном служби в органах місцевого самоврядування на: строкова підстава (пов'язана із закінченням строку повноважень сільської, селищної, міської ради); дострокові підстави (припинення служби старости в органах місцевого самоврядування до закінчення строку дії повноважень сільської, селищної, міської ради).

**Ключові слова:** староста, посадова особа, повноваження, служба, органи місцевого самоврядування.

**Zymenko O. Termination of the powers of the headman as an official of local self-government: definition and grounds**

The article is devoted to the disclosure of the essence of the concept of «termination of the powers of the headman» and to the clarification of the grounds, in the presence of which the term of service of this official in the local self-government bodies may end. It is determined which circumstances, in the opinion of the legislator, can be recognized as grounds for termination of service in local self-government bodies. Each of the reasons for termination of service in local self-government bodies was considered separately, and the specifics of their application in relation to the termination of the powers of the headman were clarified. It was concluded

that the grounds for terminating the powers of the headman, provided by the norms of the current legislation on local self-government, can be considered as special, while the existence of general grounds for the termination of the term of service of this official, determined by labor legislation, is not excluded. When establishing the grounds for termination of an employment contract under the current labor legislation of Ukraine, emphasis is placed on the fact that not all of them may relate to the termination of the activity of the headman in local self-government bodies. Based on the results of establishing the reasons for the termination of the powers of the headman and analyzing the features of some of them, the author's definition of the concept of «termination of the powers of the headman as an official of local self-government» was formulated as the end of the term of service of the headman in local self-government bodies, connected with the presence of circumstances determined by the norms of the current labor legislation and /or legislation on local self-government. Grounds for terminating the authority (termination of service) of the headman in local self-government bodies are proposed to be classified according to the relevant criteria: 1) according to the nature of regulatory prescriptions into: general (defined by labor legislation) and special (defined by local self-government legislation) grounds; 2) according to the term of service in the local self-government bodies on: a temporary basis (related to the end of the term of office of the village, settlement, city council); premature reasons (termination of the service of the headman in local self-government bodies before the expiration of the powers of the village, settlement, city council).

**Key words:** headman, official, authority, service, local self-government bodies.



