

ЗИМЕНКО О. В.,аспірант кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-
економічної безпеки*(Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету)*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.27>**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СТАРОСТИ В УКРАЇНІ
ТА ПРАВОВЕ СТАНОВИЩЕ СОЛТИСІВ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз особливостей адміністративно-правового статусу старости в Україні та правового становища солтисів у Республіці Польща. Вивчено окремі норми нормативно-правових актів польського законодавства, які містять основоположні засади місцевого самоврядування, а також регулюють правове становище органів місцевого самоврядування, особливості їх функціонування, структурної побудови, фінансового забезпечення тощо. Відображено історичні передумови становлення інституту солтисів у Республіці Польща. При дослідженні специфіки сучасного правового статусу солтису, окрему увагу акцентовано на його виборності, що характерно і для інституту старост в Україні. Виділено істотну різницю у процедурах затвердження кандидатури на посаду старости згідно української національної нормативно-правової бази та обрання кандидатів на посаду солтису за польським законодавством. Визначено особливості участі солтисів у засіданнях ради гміни та старост у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Більш детально висвітлено питання оплати праці солтисів шляхом вивчення та аналізу положень локальних нормативно-правових документів окремих гмін. Здійснено порівняльний аналіз особливостей оплати праці солтисів за польським законодавством про місцеве самоврядування та старост в Україні. Зокрема, наведено обсяги місячних окладів старост, визначених чинним законодавством, що напряду залежать від чисельності населення територіальної громади. Констатовано, що польська та українська моделі інституту старост мають як спільне, так і характерні відмінності. До спільних особливостей адміністративно-правового статусу старости в Україні та правового положення солтисів у Республіці Польща віднесено: наближення посадової особи до мешканців тих чи інших населених пунктів; виборність; однаковий строк повноважень; наявність гарантій правового захисту тощо. Додатково виділено ряд відмінних рис між адміністративно-правовим статусом старости, визначеним національним українським законодавством, та правовим становищем солтисів згідно польської нормативно-правової бази.

Ключові слова: староста, посадова особа, правовий статус, місцеве самоврядування, солтис.

Zymenko O. V. The administrative-legal status of the headman in Ukraine and the legal position of the soltys in the Republic of Poland: a comparative legal aspect

The article provides a comparative and legal analysis of the peculiarities of the administrative and legal status of the headman in Ukraine and the legal position of the soltys in the Republic of Poland. Separate norms of normative legal



acts of Polish legislation have been studied, which contain the fundamental principles of local self-government, as well as regulate the legal status of local self-government bodies, the peculiarities of their functioning, structural construction, financial support, etc. The historical prerequisites for the formation of the Institute of Soltys in the Republic of Poland are reflected. When studying the specifics of the modern legal status of the soltys, special attention is focused on its election, which is typical for the institute of the headman in Ukraine. A significant difference has been highlighted in the procedures for approving the candidacy for the post of the headman according to the Ukrainian national legal framework and the selection of candidates for the post of soltys according to Polish legislation. The peculiarities of the participation of soltys in the meetings of the commune council and of the elders in the plenary meetings of the village, settlement, and city councils have been determined. In more detail, the issue of salary of soltys is covered by studying and analyzing the provisions of local legal documents of individual communes. A comparative analysis of the salary features of soltys according to the Polish legislation on local self-government and the headman in Ukraine was carried out. In particular, the amounts of monthly salaries of elders, defined by the current legislation, which directly depend on the population of the territorial community, are given. It was established that the Polish and Ukrainian models of the institute of the headman have both commonalities and characteristic differences. The common features of the administrative and legal status of the headman in Ukraine and the legal position of the soltys in the Republic of Poland include: the approach of the official to the residents of certain settlements; electability; the same term of office; availability of guarantees of legal protection, etc. In addition, a number of distinctive features between the administrative-legal status of the headman, determined by the national Ukrainian legislation, and the legal position of the soltys according to the Polish legal framework are highlighted.

Key words: *headman, official, legal status, local self-government, soltys.*

Вступ. Втілення у життя пріоритетних завдань реформи децентралізації в Україні як базових засад ефективності функціонування системи місцевого самоврядування та її успішного розвитку вимагає формування потужної законодавчої бази, що передбачає як прийняття нових нормативно-правових актів з регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, так і перегляду вже існуючих. Починаючи з 2014 року від моменту схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і до сьогоднішнього нове національне законодавство з впровадження децентралізаційних змін створило належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем [1, с. 578]. Процес наближення влади до людей як важливої складової реформи місцевого самоврядування є досить трудомістким, а тому потребує не тільки нормативного закріплення, але й практичної реалізації. Основним чином це і обумовило необхідність запровадження у нашій державі інституту старост. Водночас адміністративно-правовий статус старости як посадової особи місцевого самоврядування із врахуванням потреб часу вимагає постійного удосконалення, тому в даному контексті вивчення зарубіжного досвіду його функціонування є необхідним та актуальним.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу особливостей адміністративно-правового статусу старости в Україні та правового становища солтисів у Республіці Польща.

Результати дослідження. Багато в чому процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відбувався з використанням досвіду Республіки Польща в цих питаннях. Не оминуло це і запозичення польської моделі функціонування інституту старост, які в цій країні відомі як солтиси.



Основоположні засади місцевого самоврядування у Республіці Польща закріплені у Конституції від 2 квітня 1997 року (зі змінами та доповненнями від 7 січня 2015 року), а саме положеннях розділу VII «Місцеве самоврядування». На конституційному рівні визначено, що основною одиницею місцевого самоврядування є гміна (ч. 1 ст. 164), а інші одиниці регіонального або місцевого та регіонального самоврядування визначаються законом (ч. 2 ст. 164). На гміну покладається виконання всіх завдань місцевого самоврядування, що не закріплені за іншими органами місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 164) [2]. Аналіз змісту ст. 164 Конституції Республіки Польща дозволяє стверджувати, що визнання гміни базовою самоврядною одиницею місцевого самоврядування є правовою підставою до обмеження повноважень законодавця щодо формування структурної побудови місцевого самоврядування.

Основним нормативно-правовим актом в системі польського законодавства, положеннями якого визначено правове становище органів місцевого самоврядування, особливості їх функціонування, структурної побудови, фінансового забезпечення тощо, є Закон про місцеве самоврядування Республіки Польща від 8 березня 1990 року (з останніми змінами та доповненнями від 13 квітня 2023 року). Згідно загальних положень цього законодавчого акту мешканці гміни за законом утворюють самоврядну громаду (ст. 1). Гміна виконує громадські завдання від свого імені та самостійно несе відповідальність за їх виконання (ст. 2). Законодавцем визначено, що органами гміни є: 1) рада гміни; 2) голова гміни (мер, президент міста) (ст. 11а) [3].

Важливо зазначити, що будь-яка гміна наділяється правом створення допоміжних одиниць, до яких, зокрема, відносяться солецтва, райони, житлові масиви тощо (ст. 5) [3]. У Республіці Польща солецтвом є не що інше, як село. Визначенню законодавчого та виконавчого органу солецтва присвячено положення ст. 36 Закону про місцеве самоврядування. У ній зазначається, що законодавчим органом у солецтві є сільські збори, а виконавчим – солтис (тобто сільський голова). Діяльність солтиса підтримується сільською радою. Таким чином, солецтво у Республіці Польща є аналогом старостинського округу в Україні, а діяльність солтиса за функціональним призначенням подібна до діяльності старости. Солтис, здійснюючи свою діяльність в органах місцевого самоврядування, так би мовити є певним «посередником», через якого відбувається зв'язок між мешканцями відповідного солецтва та радою гміни.

Вивчення особливостей обрання на посаду солтисів та встановлення специфіки їх правового статусу вимагає першочергового з'ясування історичних передумов становлення цього інституту. Зазначимо, що функція сільського старости відома в Польщі ще з Середньовіччя, хоча роль, яку він виконував, змінювалася протягом кількох століть. У розумінні того часу солтис визнавався сільським суддею, від якого і походить ця назва з німецької. Певний час функції солтиса передавалися на умовах наслідування, а саме успадковувалися найстаршим нащадком чоловічої статі. У Другій Речі Посполитій солтиси відповідали за управління доходами та майном громади, виконання бюджету громади, забезпечення порядку та безпеки, реєстрацію міграції населення, питання доріг, охорони здоров'я, вирішення судових, військових питань тощо [4]. Тобто історично із певними трансформаціями, що були характерні розвитку інституту солтисів, відбувалося і формування обсягу певних повноважень, виконуваних цим представником місцевого самоврядування.

Досліджуючи специфіку сучасного правового статусу солтису, окрему увагу слід акцентувати на його виборності. Як і депутати сільської ради, солтис обирається таємним прямим голосуванням з необмеженої кількості кандидатів постійними жителями села, які мають право голосу [3]. За українським національним законодавством згідно ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року затвердженню старости передують громадське обговорення, на яке вноситься кандидатура на посаду старости і за результатами якого вона отримує підтримку у відповідному старостинському окрузі із чітко визначеною законодавцем кількістю жителів [5]. Врахування вимог ст. 36 Закону про місцеве самоврядування Республіки Польща та ст. 54¹ Закону України «Про місцеве само-



врядування в Україні» дозволяє виділити спільну ознаку інституту старост – виборність, що притаманно як посаді старости згідно національної нормативно-правової бази, так і посаді солтису за польським законодавством.

Подібність інституту старост до інституту солтисів обумовлена також і строком повноважень, що у обох випадках складає п'ять років. Українське законодавство про місцеве самоврядування містить положення, у відповідності до якого староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень [5]. Відзначимо, що загальні засади місцевого самоврядування закріплено на конституційному рівні, а саме у нормах Розділу XI Конституції України від 28 червня 1996 року. У ст. 141 Основного Закону України проголошено, що строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років [6]. Отже, базуючись на вимогах ст. 141 Конституції України та враховуючи положення ст. 54¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» строк повноважень старости залежить від строку повноважень сільської, селищної, міської ради, що становить п'ять років. У Республіці Польща строк дії повноважень солтиса також залежить від каденції сільської ради, термін якої складає п'ять років.

У той же час існує й істотна різниця у процедурах затвердження кандидатури на посаду старости згідно української національної нормативно-правової бази та обрання кандидатів на посаду солтису за польським законодавством. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що з метою погодження з жителями відповідного старостинського округу кандидатура старости вноситься на громадське обговорення сільським, селищним, міським головою [5]. У Республіці Польща законодавцем надається право участі у виборах на посаду солтису необмеженій кількості кандидатів (ч. 2 ст. 36) [3]. Отже, якщо українське законодавство право внесення кандидатів на посаду старости визнає за сільським, селищним, міським головою, тобто по суті мова йде про їх обмежену кількість, то за польським законодавством про місцеве самоврядування кількість кандидатів на посаду солтису не обмежується.

Враховуючи той факт, що солтис є головою виконавчого органу солецтва, як однієї з допоміжних одиниць гміни, то на нього розповсюджуються й вимоги, викладені у ст.ст. 37а та 37б Закону про місцеве самоврядування стосовно голів виконавчих органів допоміжних одиниць гмін. Так, у відповідності до ст. 37а солтису надається право брати участь у роботі ради гміни на умовах, визначених її статутом [3]. Необхідно зауважити, що не зважаючи на законодавчо передбачену можливість солтиса брати участь у засіданнях ради гміни, правом голосу він не наділений. Натомість за українським законодавством про місцеве самоврядування [5] староста не тільки бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій, але й одночасно має право дорадчого голосу.

Ще одним з аспектів правового становища солтиса, що викликає інтерес, є заробітна плата за здійснювану ним діяльність. Законодавство про місцеве самоврядування Республіки Польща не містить прямої норми щодо оплати діяльності солтисів. Одразу важливо вказати, що фіксованої заробітної плати солтиса не існує. Рішення щодо цього питання приймається радою гміни, до якої входить відповідне солецтво, в якому працює той чи інший солтис. Це більшою мірою пояснюється тим, що виконання солтисом своїх функцій базується на соціальних засадах, тому оплату його праці виключено з системи заробітних плат зверху. Як правило, солтис отримує добові, в які включаються компенсації за проїзд на засідання ради гміни та участь в організації життя солецтва. Також у дохід солтиса додатково можуть включатися надбавки із зібраних ним податків у солецтві (податок на нерухомість, лісовий податок, сільськогосподарський податок тощо) [7]. Тобто з одного боку посада солтиса пов'язана з досить великою відповідальністю, адже він відповідає за збір і передачу грошей від усіх жителів солецтва до гміни, а з іншого – не оплачується належним чином [8].

У 2023 році місячна оплата праці солтисів у Польщі коливається від кілька десятків до кілька сотень злотих [8]. На практиці суми, які може заробляти солтис, залежать від розміру солецтва та кількості мешканців у ньому. Законодавством про місцеве самоврядування



гмінам на підставі законних повноважень надається право прийняття актів місцевого самоврядування, що діють на території відповідної гміни (ч. 1 ст. 40) [3]. Це, зокрема, стосується і прийняття відповідних локальних правових документів гмінами щодо встановлення оплати праці солтисів. До прикладу, оплата праці солтисів у гміні Русець регулюється рішенням Ради гміни Русець № LXV/429/2023 від 16 лютого 2023 року про встановлення виплат для солтисів солецтв Гміни Русець та розмір відшкодування витрат на проїзд солтисів. Для солтисів як голів виконавчих органів допоміжних підрозділів, які здійснюють свої діяльність у солецтва в межах Гміни Русець, встановлюється місячна одноразова допомога у розмірі 300 злотих (п. 1 § 1). Оплата праці солтиса включає компенсацію за час, витрачений на участь у зборах солецтва, радах солтисів, що скликаються мером, та компенсацію витрат на інші заходи, пов'язані з виконанням функцій солтиса (п. 2 § 1) [9]. Так само особливості оплати праці солтисів солецтв Гміни Яслиська регулюється локальним нормативним актом – рішенням Ради Гміни Яслиська № LXXX/393/23 від 1 березня 2023 року про визначення розміру добових та відшкодування витрат на службове відрядження для солтисів Гміни Яслиська. Щомісячна допомога, що виплачується солтисам даної гміни, становить 400 злотих. Додатково за участь у засіданнях Ради Гміни Яслиська та комітетів Ради Гміни Яслиська солтис має право на місячну допомогу в розмірі 100 злотих (п. 3 § 1), а також на відшкодування витрат, пов'язаних з відрядженням (п. 1 § 2) [10].

Якщо порівнювати особливості оплати праці солтисів за польським законодавством про місцеве самоврядування, то в Україні староста отримує посадовий оклад, що відповідає постанові Кабінету Міністрів України «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» № 268 від 9 березня 2006 року. Посадовий оклад старости відображено у Додатку 50 до зазначеної постанови. Необхідно зауважити, що місячний посадовий оклад старости визначається фіксованими сумами у національній валюті (в гривні) та напряду залежить від такого критерію, як чисельність населення територіальної громади. Станом на сьогодні місячний оклад старост в залежності від кількості мешканців є наступним: 1) до 15 тис. осіб – 10 000 грн.; 2) понад 15 до 70 тис. осіб – 11 200 грн.; понад 70 до 180 тис. осіб – 11 600 грн.; понад 180 до 450 тис. осіб – 11 900 грн.; понад 450 до 900 тис. осіб – 12 300 грн.; понад 900 тис. осіб – 12 700 грн. [11].

Висновки. Підсумовуючи вище викладене, необхідно констатувати, що польська та українська моделі інституту старост мають як спільне, так і характерні відмінності.

Подібність деяких особливостей адміністративно-правового статусу старости в Україні до правового положення солтисів у Республіці Польща пояснюється, зокрема, наступним: 1) в обох випадках це посадова особа місцевого самоврядування, наближена до людей (мешканців тих чи інших населених пунктів); 2) також слід вказати і на виборність цієї посадової особи місцевого самоврядування, що притаманно як посаді старости згідно національної нормативно-правової бази, так і посаді солтису за польським законодавством; 3) строк повноважень однаковий – у обох випадках складає п'ять років; 4) старості, як і будь-якій іншій посадовій особі місцевого самоврядування в Україні, надаються гарантії захисту (зокрема, судового); за польським законодавством солтиси користуються правовим захистом, що надається державним службовцям, тощо.

Натомість існує й ряд відмінних рис між адміністративно-правовим статусом старости, визначеним національним українським законодавством, та правовим становищем солтисів згідно польської нормативно-правової бази, серед яких доцільно виділити такі: 1) українське законодавство право внесення кандидатів на посаду старости визнає за сільським, селищним, міським головою, тобто по суті мова йде про їх обмежену кількість; за польським законодавством про місцеве самоврядування кількість кандидатів на посаду солтису не обмежується; 2) згідно українського законодавства про місцеве самоврядування староста бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу; польське законодавство надає солтису право участі у засіданнях ради гміни, але правом голосу він не наділений; 3) за українським зако-



нодавством староста за провадження своєї діяльності отримує заробітну плату, його посадовий оклад визначено на правовому рівні (фіксований і залежить від кількості мешканців, що входять до складу відповідної територіальної громади) та який є однаковим для всіх без виключення старост на території держави; дохід солтиса за виконувану роботу у Республіці Польща відрізняється в залежності від, по-перше, солецтва, що входить до складу певної гміни, по-друге, наявності доплат, щодо яких приймає рішення гміна, в межах якої знаходиться солецтво.

Список використаних джерел:

1. Oleg M. Reznik, Valeriia O. Riadinska, Vasyl S. Kuybida, Hanna V. Zubenko, Irina V. Zastrozhnikova. Regulatory and Organizational Aspects: Administrative-Territorial Reform in Ukraine, *International Journal of Management*. 2020. Volume 11(4). Pp. 576–584.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (дата звернення: 10.05.2023).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL : <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/U/D19900095Lj.pdf> (дата звернення: 10.05.2023).
4. Hubert Lewkowicz. Sołtys – kto to taki? Jaka jest wysokość diet sołtysa w naszych gminach? *Gazeta i Portal Jarosławia i okolic*. 2021. URL: <https://ekspresjaroslowski.pl/artukul/sołtys-kto-to-taki/1151818> (дата звернення: 11.05.2023).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Terlecki P. Ile zarabia sołtys? Pracy na wsi niemało, a rada gminy może nie zapłacić nic. 2023. URL : <https://biznes.interia.pl/finanse/news-ile-zarabia-soltys-pracy-na-wsi-niemalo-a-rada-gminy-moze-ni,nId,6652206> (дата звернення: 14.05.2023).
8. Mrozowska D. Ile zarabia sołtys w Polsce w 2023 roku – kim jest sołtys i ile wynosi pensja miesięczna za pełnienie takiej funkcji? 2023. URL : <https://pasjabiznesu.pl/ile-zarabia-soltys-w-polsce/> (дата звернення: 14.05.2023).
9. Uchwała nr LXV/429/2023 Rady Gminy Rusiec z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia diet dla sołtysów sołectw Gminy Rusiecoraz wysokości zwrotu kosztów podróży sołtysom. URL : http://dziennik.lodzkie.eu/eli/POL_WOJ_LD/2023/2063/ogl/pol/pdf (дата звернення: 15.05.2023).
10. Uchwała nr LXXX/393/23 Rady Gminy Jaślicka z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowej dla sołtysów Gminy Jaślicka. URL : https://edziennik.rzeszow.uw.gov.pl/eli/POL_WOJ_PK/2023/1245/ogl/pol/pdf (дата звернення: 15.05.2023).
11. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: постанова Кабінету Міністрів України № 268 від 09.03.2006 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF> (дата звернення: 16.05.2023).

