

УДК 342.72.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.05.17>

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СТАРОСТИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

**Петрушевська В.К.,**

*аспірант Науково-дослідного інституту  
державного будівництва та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2519-9795>*

### **Петрушевська В.К. Конституційно-правовий статус старости: загальна характеристика.**

У статті обґрунтовано конституційно-правовий статус старости як посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

Охарактеризовано нормативне забезпечення правового статусу старости та доведено, що конституційно-правові норми лежать у його основі. При цьому широкі дискреційні повноваження місцевих рад дозволяють надавати специфічних якостей старості через затвердження відповідних Положень про старосту. На старосту покладається значна відповідальність за забезпечення повноцінної життєдіяльності громадян і, відповідно, суттєве навантаження.

Визначено структуру правового статусу старости, що включає: юридичні норми та правові принципи, що визначають такий правовий статус; правосуб'єктність, підстави, порядок набуття та припинення статусу; права, обов'язки й обмеження, пов'язані зі статусом старости; функції та повноваження; відповідальність старости та її підстави; гарантії діяльності. Староста виконує представницьку, організаційно-розпорядчу, контрольну, виконавчу функції, а також із забезпечення прав і свобод громадян. Належне виконання зазначених функцій залежить від правових засобів, які забезпечують і охороняють права та обов'язки старости, уможливають реалізацію його правового статусу, а також захист і відновлення його прав і свобод у разі порушення.

Правовий статус старости за своїм змістом є спеціальним, але він базується на загальному конституційному статусі людини та громадянина. Визнано транзитний характер правового статусу старости, що після його правового закріплення перебуває у процесі постійного розвитку.

Доведено, що на сучасному етапі відсутні цілісні та комплексні наукові дослідження конституційно-правового статусу старости, що й обумовлює важливість і актуальність цього дослідження. Система гарантій діяльності ста-

рости є однією з найменш досліджених питань в конституційному та муніципальному праві. Наразі, встановлена низка гарантій діяльності старости потребує посилення через розширення спеціальних гарантій, оскільки більшість визначених гарантій є загальними та не відображають особливості специфічного правового статусу старости.

**Ключові слова:** староста, місцеве самоврядування, посадова особа, правовий статус, децентралізація влади, демократія

### **Petrushevskaya V.K. Constitutional and legal status of the starosta: general characteristics.**

The article substantiates the constitutional and legal status of the starosta as an official of local self-government in the conditions of decentralization of power.

The normative provision of the legal status of the starosta is characterized and it is proved that the constitutional and legal norms are its basis. At the same time, the wide discretionary powers of local councils allow providing specific qualities of the starosta through the approval of the relevant Regulations on the starosta. The starosta is entrusted with significant responsibility for ensuring the full-fledged life activities of citizens and, accordingly, significant burdens.

The structure of the legal status of the starosta is defined, which includes: legal norms and legal principles that issue such a legal status; legal personality, grounds, procedure for acquiring and terminating status; rights, duties, and restrictions associated with the status of starosta; functions and repetition; responsibility of the starosta and its grounds; activity guarantees. The mayor performs representative, organizational-administrative, control and executive functions, as well as ensuring the rights and freedoms of citizens. The proper performance of these functions depends on legal means that ensure and protect the rights and duties of the starosta, ensure the implementation of his legal status, as well as the protection and restoration of his rights in the event of a violation.

The legal status of the starosta is special in its content, but it is based on the general constitutional status of a person and a citizen. The transitory nature of the legal status of the starosta is known, that after its legal consolidation, a process of constant development takes place.

It has been proven that at the current stage there are no complete and comprehensive scientific studies of the constitutional and legal status of the starosta, which determines the importance and relevance of this study. The system of guarantees for the activity of the starosta is one of the least researched issues in constitutional and municipal law. Currently, the established number of guarantees for the activity of the starosta needs to be strengthened through the expansion of special guarantees, the last set of guarantees are general and do not reflect the specifics of the specific legal status of the starosta.

**Key words:** starosta, local self-government, official, legal status, decentralization of power, democracy.

**Актуальність дослідження.** Реформи, що спрямовані на зміцнення і розвиток демократичних інституцій мають пріоритетне значення для держав перехідного типу. Децентралізація влади в Україні, проведена з метою розширення меж самостійності та автономності місцевого самоврядування інституціоналізувала нову посадову особу місцевого самоврядування – старосту. В межах старостинського округу, який до децентралізації влади мав власні органи місцевого самоврядування, на старосту покладається значна відповідальність за забезпечення повноцінної життєдіяльності громадян і, відповідно, суттєве навантаження. Це обумовлює важливість і актуальність дослідження конституційно-правового статусу старости з метою його системного удосконалення.

**Наукова розробка теми.** Місцеве самоврядування та його конституційно-правовий розвиток традиційно привертало увагу провідних вчених-конституціоналістів, теоретиків права та адміністративістів. Серед них: М. Баймуратов, Ю. Бальцій, О. Батанов, К. Ємельяненко, Н. Камінська, В. Копейчиков, П. Любченко, С. Серьогіна, М. Пухтинський та ін. Конституційно-правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування став предметом наукової уваги вітчизняних науковців, зокрема: Б. Баймуратова, І. Бутка, В. Григор'єва, В. Кампо, М. Корнієнка, А. Коваленка, О. Петришина, В. Погорілка, С. Серьогіної, О. Фрицького та багатьох інших. Праці вказаних дослідників утворюють теоретичне та методологічне підґрунтя для нових наукових розвідок у сфері конституційного та муніципального права.

Так, з початком проведення реформи децентралізації влади її результати та перспективи отримали широке наукове висвітлення. Зокрема інститут старости досліджували І. Алмаші, М. Алмаші, М. Баюк, М. Войт, Т. Гаман, О. Гуменюк, І. Дробуш, І. Ковтун, І. Панова Р. Примуш, І. Рижук, С. Флентін та ін. Але на сучасному етапі відсутні цілісні й комплексні наукові дослідження конституційно-правового статусу старости, що і обумовлює важливість та актуальність цього дослідження.

**Метою** дослідження є обґрунтування конституційно-правового статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Україна останніми роками зробила важливі кроки на шляху становлення місцевого самоврядування. За цей період відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, а й зміна поглядів на місце та роль місцевого самоврядування в утвердженні України як демократичної держави [1, с. 94]. Демократизація, верховенство права, гуманізація, людиноцентризм – стали основними тенденціями розвитку місцевого самоврядування [13]. Ключові зміни та новації знайшли своє закріплення у законодавстві та стали предметом наукової уваги вітчизняних дослідників.

Державою прийнято низку законодавчих актів, що скеровані на посилення економічної і матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, якісне формування компетенційної бази органів місцевого самоврядування різними засобами: а) через процеси децентралізації компетенційних повноважень органів публічної влади; б) посилення оптимізації територіальних громад через об'єднання останніх; в) зростання їх реальних можливостей на варіабельність локального розвитку особливо в контексті підвищення рівня життя жителів-членів територіальної громади, їх можливостей задовольняти свої повсякденні потреби та вирішувати екзистенційні питання стратегічного характеру [2, с. 85]. Особливої наукової уваги заслуговують новостворені інституції та суб'єкти, що і уможливають розвиток громад й забезпечують задоволення потреб громадян. Серед таких суб'єктів – староста, чий конституційно-правовий статус знаходиться на етапі активної еволюції.

Розгляд правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування як базової категорії відкриває можливості за окремими його елементами в простежити значну диференціацію та виділити правовий статус певних категорій посадових осіб (наприклад, голів районних рад) та індивідуальний правовий статус посадової особи місцевого самоврядування, який є

найбільш динамічним і відображає сукупність персоніфікованих ознак (елементів статусу), що належать конкретно визначеній посадовій особі. Конструкція та зміст правового статусу посадових осіб зумовлюються завданням забезпечення діяльності відповідного органу по здійсненню місцевого самоврядування, тому вони не повинні бути довільними [3, с. 182]. Характеристику конституційно-правового статусу старости слід розпочати з аналізу його правового забезпечення.

Конституційно-правові норми лежать у основі правового регулювання статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування. Засади правового статусу старости визначаються Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р., а деталізоване закріплення такий правовий статус отримує у Положеннях про старост, що затверджуються місцевими радами.

Так, у ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. старосту визначено як посадову особу, яка виконує свої повноваження у межах старостинського округу, працює на постійній основі в апараті відповідної ради або у виконавчому комітеті ради [4].

Правовий статус старости за своїм змістом є спеціальним, але він базується на загальному конституційному статусі людини і громадянина.

Основою правового статусу виступають права та обов'язки, а зв'язки між їх носіями реалізуються через правовідносини, тому норми права і правовідносини на їх основі не можуть не визначати правовий статус суб'єктів. До структури правового статусу особи як інтегрованого поняття належать: а) правові норми, що визначають статус; б) основні права, свободи, законні інтереси та обов'язки; в) правосуб'єктність г) правові принципи; д) громадянство; е) гарантії прав і свобод; ж) юридична відповідальність; з) правовідносини загального (статусного) типу [5, с. 95]. Правовий статус посадової особи має специфічну структуру, обумовлені його публічно-правовим характером.

В структурі правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування О. Сергієнко виділяє наступні елементи: а) юридичні норми, що його встановлюють; б) правові принципи цього статусу; в) підстави, порядок набуття та припинення статусу; г) правосуб'єктність; д) компетенція; е) обмеження, пов'язані з даним статусом; є) внутрішньо організаційні відносини посадових осіб у межах органу місцевого самоврядування та зовнішні відносини,

що мають публічний характер; ж) відповідальність; з) гарантії, встановлені законодавством для цих посадових осіб [3, с. 180]. Розкриваючи правовий статус міського голови, Ю. Бальцій відносить до його структури правосуб'єктність міського голови, його функції та повноваження, правові гарантії реалізації його прав, а також його юридичну відповідальність. Ці складові правового статусу нерозривно взаємопов'язані між собою, кожна з них доповнює, розкриває, уточнює це поняття [6, с. 9]. До структурних елементів конституційно-правового статусу депутата місцевої ради відносить: правосуб'єктність; функції, права та обов'язки; термін виникнення та припинення дії депутатського мандату; відповідальність та гарантії діяльності депутата місцевої ради [7, с. 121]. На думку І. Панової, правовий статус старости включає порядок набуття ним статусу, його повноваження і функції, правові гарантії реалізації його прав, а також його відповідальність [8, с. 102]. Отже, узагальнюючи наукові здобутки дослідників правового статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування, пропонуємо відносити до структури конституційно-правового статусу старости: юридичні норми та правові принципи, що визначають такий правовий статус; правосуб'єктність, підстави, порядок набуття та припинення статусу; права, обов'язки та обмеження, пов'язані зі статусом старости; функції і повноваження; відповідальність старости та її підстави; гарантії діяльності.

Зупинимося на розкритті деяких основних структурних елементів зазначеного правового статусу.

Основним елементом правового статусу будь-якого органу чи посадової особи є, передусім, його функції та компетенція, при цьому перший елемент – функції – завжди визначальний, а другий – компетенція – залежний, хоча справляє великий вплив на перший [9, с. 115]. Функції місцевого самоврядування обумовлюють повноваження їх органів та посадових осіб, зокрема і старости. Повноваження органів місцевого самоврядування залежать від їх компетенції. Компетенцію органів місцевого самоврядування визначають як сукупність прав, предметів відання і повноважень, якими наділені органи та посадові особи щодо цих предметів відання згідно з чинним законодавством [10, с. 37]. Повноваження та, відповідно, функції старости визначені ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.

Введення посади старости дозволило зменшити дистанцію між громадянами та владою. Староста став найближчим до людей представником органів місцевого самоврядування, лідером, який має повноваження забезпечити

інтереси всіх жителів села, селища чи міста в територіальній громаді. Разом з тим староста покликаний бути посередником між мешканцями відповідно населеного пункту та місцевою владою. І у цьому процесі староста має продемонструвати професійність, ініціативність та стратегічне бачення розвитку населеного пункту та механізму забезпечення інтересів його мешканців [11, с. 45]. В ч. 5. ст. 54-1 Закону визначено повноваження старости, зокрема: діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу; брати участь у засіданнях органів місцевого самоврядування своєї громади; сприяти жителям старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; надавати адміністративні послуги та/або виконувати окремі завдання адміністратора ЦНАПу; брати участь в організації виконання рішень органів місцевого самоврядування на території відповідного старостинського округу; брати участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету; вносити пропозиції з питань діяльності на території старостинського округу органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної власності; брати участь у підготовці проектів рішень місцевої ради, що стосуються майна відповідного старостинського округу; брати участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу; сприяти утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі та ін. [4]. Отже, староста виконує представницьку, організаційно-розпорядчу, контрольну, виконавчу функції, а також функцію забезпечення прав і свобод громадян.

Належне виконання зазначених функцій залежить від правових засобів, які забезпечують і охороняють права та обов'язки старости, уможливають реалізацію його правового статусу, а також захист і відновлення його прав і свобод в разі порушення. Такі умови в науці конституційного права називають гарантіями.

Гарантії діяльності старости — це комплекс встановлених законодавством заходів, які направлені на ефективне здійснення старостою своїх посадових обов'язків. Передбачені законодавством гарантії включають в себе гарантії непорушності повноважень старости та забезпечення умов для їх здійснення, соціально-забезпечувальні та трудові гарантії [19; 20]. Гарантії є однією з найважливіших складових правового статусу посадової особи в соціально-правовому контексті.

Система гарантій діяльності старости є однією з найменш досліджених питань в конституційному та муніципальному праві. Наразі, встановлена низка гарантій діяльності старости потребує посилення через розширення спеціальних гарантій, оскільки більшість визначених гарантій є загальними та не відображають особливості специфічного правового статусу старости. В умовах відсічі збройної агресії РФ, коли місцеве самоврядування виявляє високу активність у всіх напрямках протидії ворогу, особливо важливо гармонізувати правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Разом із тим старости несуть відповідальність за виконання (позитивну) та неналежне виконання (негативну) своїх повноважень. Наступним структурним елементом конституційно-правового статусу старости є його відповідальність та її підстави. Відповідно до п. 6 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., староста є відповідальним і підзвітним місцевій раді та підконтрольним місцевому голові. Староста звітує про свою роботу перед місцевою радою та жителями старостинського округу [4]. Відповідно до ст. 23-24 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. старости, як посадової особи місцевого самоврядування, можуть бути притягнені до цивільної, матеріальної, адміністративної або кримінальної відповідальності [12]. Варто зауважити, що підстави юридичної позитивної та негативної відповідальності старости є ідентичними до тих, що передбачені для інших посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Узагальнюючи наведене, слід визнати транзитний характер правового статусу старости, що після його правового закріплення перебуває у процесі постійного розвитку. Це якісна характеристика новостворених інституцій, що функціонують в демократичних системах.

Децентралізація влади обумовлює потребу побудови дійсно ефективної і дієвої системи органів місцевого самоврядування в межах громади [14, с. 122; 15, с. 45; 16, с. 230; 18; 21, с. 22], чільне місце в якій посідає староста. Для побудови спроможної територіальної громади необхідна участь всіх місцевих інститутів громадянського суспільства для вирішення нагальних проблем (соціально-економічних, гуманітарних, політико-правових) при раціональному використанні наявного ресурсного потенціалу території з метою надання якісних та ефективних соціальних послуг за участі мешканців в ухваленні владних рішень при врахуванні інтересів всіх соціальних груп населення громади та гарантуванні неполітичного представлення просування означених інтересів [17, с. 58; 23].

Гарантом досягнення цієї мети виступає староста у відповідному старостинському окрузі.

**Висновки.** Конституційно-правові норми лежать у основі правового регулювання статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування. Засади правового статусу старости визначаються Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р., «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р., а деталізоване закріплення такий правовий статус отримує у Положеннях про старост, що затверджуються місцевими радами.

Правовий статус старости за своїм змістом є спеціальним, але він базується на загальному конституційному статусі людини і громадянина. Пропонуємо відносити до структури: юридичні норми та правові принципи, що визначають такий правовий статус; правосуб'єктність, підстави, порядок набуття та припинення статусу; права, обов'язки та обмеження, пов'язані зі статусом старости; функції і повноваження; відповідальність старости та її підстави; гарантії діяльності. Староста виконує представницьку, організаційно-розпорядчу, контрольну, виконавчу функції, а також із забезпечення прав і свобод громадян.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бондарук Т.Г., Олійник В.М. Особливості формування повноважень місцевого самоврядування. *Бізнес-аналітика в управлінні зовнішньоекономічною діяльністю*: Матеріали ІХ Міжнар. наук.-практ. конф. (17 березня 2022 р., Київ). Київ: Інтерсервіс, 2022. С. 93–95.
2. Баймуратов М., Кофман Б. Роль органів місцевого самоврядування України в сфері захисту прав людини в період воєнного стану: до формування праксеологічно-компетентної парадигми. *Незалежність України: права людини та національна безпека*: збір. матеріалів Другої міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 20 травня 2022 р.) / упоряд. Л.В. Ярмол. Львів: Галицька видавнича спілка, 2022. С. 83–89.
3. Сергієнко О.В. Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. № 18. С. 176–185.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Панчишин А.В. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус». *Часопис*

*Київського університету права*. 2010. № 2. С. 95–98.

6. Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні: автореферат. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 17 с.
7. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2006. 200 с.
8. Панова І.Ю. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 101–106.
9. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посіб. Київ: Алерта, 2005. С. 115–116.
10. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія. НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. Київ: Експрес, 2009. 608 с.
11. Коруняк А.В. Передумови функціонування інституту старости в місцевому самоврядуванні в Україні. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: Зб. тез міжн. науково-практ. конф. (м. Хмельницький, 11 лютого 2022 року). Хмельницький, 2022. С. 44–46.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
13. Мінакова Є.В. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 244 с.
14. Наливайко Л.Р., Чепик-Трегубенко О.С. Децентралізація публичної влади в умовах формування громадянського суспільства и євроінтеграції України. *Legea si Viata*. 2017. № 1/2 (301). С. 121–125.
15. Наливайко Л.Р., Чепик-Трегубенко О.С. Децентралізація влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 10. С. 44–47.
16. Петрушевська В. Організаційна підтримка та інформаційно-просвітницьке сприяння місцевих державних адміністрацій процесу добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. *Молодий вчений*. 2021. № 11 (99). С. 23–27.
17. Грузд М.В. Активізація громадської участі в управлінні розвитком об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. «Економіка». 2022. № 25(53). С. 57–65.
18. Nalyvaiko L., Chanysheva G., Kozin S. Remuneration of Public Servants in The

- Federal Republic of Germany. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Т. 4. №. 5. P. 228–232.
19. Кравченко Т. Гарантії діяльності старости. *Радник старости*. 2019. № 2. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2019/june/issue-2/article-44659.html>.
  20. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Application of mediation in the resolution of public legal disputes with the participation of local governments. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 3 (47). С. 223–227.
  21. Коршун А. Розвиток в Україні електронного правосуддя в контексті взаємодії суду та інститутів громадянського суспільства: теоретико-правова характеристика. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. Т. 27. № 5. С. 20–24.
  22. Nalyvaiko I. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 27–30.