

## ПРАВО

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.553

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.01>

**Ладиченко Віктор Валерійович**,  
доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри міжнародного права  
та порівняльного правознавства  
Національного університету біоресурсів  
та природокористування України  
**ORCID 0000-0003-2929-1959**  
[ndi\\_land\\_law@ukr.net](mailto:ndi_land_law@ukr.net)

**Максименко Юрій Петрович**,  
аспірант Національного університету  
біоресурсів та природокористування України,  
головний юрисконсульт Інституту розведення і  
генетики тварин імені М. В. Зубця  
Національної академії аграрних наук України  
[eroionir@gmail.com](mailto:eroionir@gmail.com)

**СТАРОСТИ ЯК ПОСАДОВІ ОСОБИ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ****Анотація**

**Мета статті.** У статті розглянуто інститут старости як посадової особи в системі органів місцевого самоврядування, його генезу та функції у різні періоди правового розвитку України. Встановлено походження та роль старости як посадової особи в місцевому самоврядуванні України, а також досліджено її повноваження, запропоновано шляхи удосконалення правового статусу старости.

**Наукова новизна.** У зв'язку із введенням посади старости в систему органів місцевого самоврядування України пропонується вперше дослідити історико-правовий аспект інституту старости як посадової особи в системі органів місцевого самоврядування, його генезу та функції у різні періоди правового розвитку України.

**Висновки.** Еволюція розвитку старост поєднала в цій ланці представника громади (у тому числі місцевих інтересів перед державною владою) та адміністративної посадової особи – представника держави на місцях. Це підтверджується тим, як в різні періоди правового розвитку України державна влада підходила до формування цих посад: шляхом обрання населенням, як представника місцевого самоврядування, або призначення чи погодження державою, як державного керівника нижчої адміністрації. Саме поєднання самоврядних та державних функцій в одній ланці стало особливістю становлення та розвитку інституту старост.

Реформуєми місцевого самоврядування, держава змінює місцевий адміністративно-територіальний устрій, об'єднуючи сільради, селища і міста в громади, запроваджуючи спеціальних посадових осіб – старост, що, без попередніх конституційних змін та прийняття спеціальних законів, не є аргументовано правильним. Визначити ж справжній коефіцієнт корисної дії системи стримувань і противаг в органах місцевого самоврядування із введенням посади старости в подальшому можливо буде лише за допомогою дослідження і врахування дії чинників соціально-політичного характеру. У зв'язку з цим старостам ще потрібно буде довести свою дієвість та спроможність як посадових осіб у системі місцевого самоврядування, що обираються безпосередньо населенням, але провадять виключно виконавчу діяльність на території громад і за посадою входять до складу виконавчих комітетів місцевих рад ОТГ. На цьому

шляху вже прийняті базові зміни в чинному законодавстві України. Але старостам необхідно ще пройти апробацію часом та практикою на предмет своєї дієздатності.

У перспективі законодавцю все ж таки доцільно удосконалити правовий статус старости шляхом найменування цієї посади як «сільський, селищний староста» (на зразок перейменування голів місцевих рад на сільських, селищних, міських голів у 1994 році), що відповідало б історичній спадкоємності, а також врегулювати на законодавчому рівні повноваження цих посадових осіб з огляду на приклади минулого. Це прийняття спеціального «типового положення про старосту», визначення кількісного та персонального складу виконавчого комітету ради громади (до якого входить за посадою староста), утворення в старостинських округах відповідних структурних підрозділів зі старостами на чолі (на зразок «офісів старости») з необхідними спеціалістами (наприклад, помічниками старост), а також слід передбачити у чинному законодавстві обрання тимчасових виконувачів обов'язків старост у випадку вакантності цієї посади до проведення відповідних виборів. Вказані зміни надали б можливість забезпечити для цієї посадової особи ефективно виконання спеціальних обов'язків (вчинення нотаріальних дій, реєстрації актів цивільного стану, накладення адміністративних стягнень та ін.), а також зміцнити правовий статус цих посадових осіб, їхнє особливе місце в системі місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** староста, посадова особа, система органів місцевого самоврядування, вибори, функції держави.

Ladychenko Viktor V.,  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of International  
Law and Comparative Law of National University  
of Life and Environmental science of Ukraine  
ORCID 0000-0003-2929-1959  
[ndi\\_land\\_law@ukr.net](mailto:ndi_land_law@ukr.net)

Maksimenko Yuriy P.,  
PhD student National University of Life  
and Environmental science of Ukraine,  
General Counsel of Institute of Animal Breeding  
and Genetics nd. a. M. V. Zubets of NAAS  
[eroionir@gmail.com](mailto:eroionir@gmail.com)

## HEADMEN AS OFFICIALS IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE: HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

### Abstract

*The purpose of the article. The article considers the institution of headmen as an official in the system of local self-government bodies, the genesis and functions in different periods of the legal development of Ukraine. The origin and role of the headman as an official in the local self-government of Ukraine has been established, his powers have been investigated, and ways to improve the legal status of the headman have been proposed.*

*Scientific novelty. In connection with the introduction of headmen in the system of local self-government bodies of Ukraine, it is proposed for the first time to investigate the historical and legal aspect of the institution of headmen as an official in the system of local self-government bodies, its genesis and functions in different periods of legal development of Ukraine.*

*Conclusions. The evolution of the development of the headmen combined in this chain a representative of the community (including local interests before the state authority) and an administrative officer - a representative of the state on the place. This is confirmed by the fact that at different periods of legal development of Ukraine, the state authorities approached the formation of these positions: by choosing the population as a representative of local self-government, or appointment or approval of the state as the state manager of the lower administration. It is a combination of self-government and state functions in one link that became a feature of the formation and development of the headmen.*

*Reforming of local self-government, the state changes the local administrative-territorial system, uniting the village councils, towns and cities in the communities, introducing special officials – the headmen, that without previous constitutional changes and the adoption of special laws, is not argued correctly. Determine the true coefficient of effectiveness of the system of checks and balances in the bodies of local self-government with the introduction of headmen in the future will be possible only through research and taking into account the factors of socio-political nature. And in this regard, the headmen will still need to prove their effectiveness and capacity as officials in the system of local self-government, which are elected directly by the population, but carry out exclusively executive activities on the territory of the communities that are included in the executive committees of the local councils of the UTC. With this regard, the basic foundations of the current legislation of Ukraine have already been adopted. But the headmen need to go through the testing of time and practice for their ability to do so.*

*In the long run, it is advisable for the legislator to improve the legal status of headmen by naming this position as a «village, town headman» (such as renaming the heads of local councils in village, town, city mayors in 1994), that would be consistent with historical continuity, as well as resolve at the legislative level, the powers of these officials, taking into account the examples of the past. This is the adoption of a special «model rule for the head of state», the definition of the number and composition of the executive committee of the council of the community (which includes the position of the headman), the formation in the headmen districts of the relevant structural units with the head of the headmen (such as «headman offices») with the necessary specialists (for example, the assistants of the headmen), as well as to foresee in the current legislation the election of the acting headman in case of vacancy of this post until the corresponding elections, not regulated by legislation as of today, that would enable the official to effectively carry out special duties (commission of notarial acts, registration of acts of civil status, imposition of administrative penalties, etc.), as well as to strengthen the legal status of these officials, their special place in the system of local self-government, introduced as an alternative to former rural, village chairmen of local councils that have united or joined the capable territorial communities.*

*Key words: headman, official, local government system, elections, state functions.*

**Постановка проблеми.** За результатами децентралізації та змін адміністративно-територіального устрою шляхом об'єднання територіальних громад законодавцем було запроваджено новий інститут у системі місцевої влади – «староста». При цьому, як і голова, староста за посадою входить до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ). З огляду на те, що виконавчий комітет ради ОТГ є своєрідним місцевим «урядом» – виконавчим органом у системі органів місцевого самоврядування, який має забезпечувати ефективне здійснення покладених на нього державою самоврядних і делегованих завдань та повноважень, впровадження такої виборної посадової особи як староста, що обирається безпосередньо жителями села чи селища, входить до складу виконкому за посадою та діє на постійній основі, дає обґрунтовані підстави вважати про посилення саме представницького характеру в цьому виконавчому органі місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питаннями теорії й історії місцевого

управління та місцевого самоврядування займалися правники-дослідники державно-управлінського спрямування. Серед них: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, С. І. Баран, О. В. Батанов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, Ю. І. Ганущак, П. Ф. Гураль, К. О. Ємельяненко, В. М. Кампо, І. Б. Коліушко, В. С. Куйбіда, В. В. Ладиченко, І. М. Мищак, С. В. Приходько, М. О. Пухтинський та ін. У зв'язку із введенням посади старости як нової посадової особи в систему органів місцевого самоврядування України історико-правовий аспект інституту старости пропонується вперше дослідити як на основі праць попередників, так і опрацювання нормативно-правових актів, які діяли на території України у різні періоди її правового розвитку.

**Мета дослідження.** З'ясувати походження та роль інституту старости як посадової особи в місцевому самоврядуванні України, а також дослідити статус і повноваження, які мала ця посадова особа в різні періоди правового розвитку України.

Виклад основного матеріалу. При дослідженні походження та ролі, які відігравав

староста на різних етапах історичного минулого України, встановлено, що започаткований цей інститут був за часів Київської Русі в XI – XII ст., коли свого розвитку набувало громадівське самоврядування. Згідно зі статтями Короткої редакції «Руської Правди» вперше згадуються посадові особи на чолі сільської громади (верви) – сільський та ратайний старости [1]. У Розширеній редакції «Руської Правди» цих осіб названо сільським тиуном та ратайним тиуном [2, с. 24].

Джерела, на жаль, не містять відомостей про їхній статус та сферу повноважень. Але дослідник історії зародження та розвитку територіальних громад в Україні П. Ф. Гураль припускає, що ймовірно сільський староста спочатку був виборною особою, очолював та представляв сільську громаду. Мірою того, як землі громади перетворювалися на феодальну власність, а селяни – у феодально залежних смердів, сільський староста з провідника волі громади ставав виконавцем волі феодала і здійснював нагляд за виконанням сільським населенням феодальних повинностей. Він відповідав перед феодалом за роботи у феодальному господарстві та холопів, які зобов'язані були проводити відробітки, а також за сплату закупами та рядовичами натуральної ренти. Однак сільський староста виконував і певні обов'язки громади, адже влада феодала поширювалася також на громаду в цілому. Ратайний староста відав польовими роботами, відповідав і наглядав за їх черговістю, якістю тощо [2, с. 24–25].

Громадівське самоврядування Київської Русі, а з ним і сільський староста (тиун), стають складовою частиною староруської адміністративної системи і надалі успадковуються Галицько-Волинською державою, а потім і Великим князівством Литовським, основним правилом правителів якого на початку було: «Ми старини не рухаєм, а новини не вводимо» [2, с. 68].

У той самий час що й адміністративна одиниця в сільській місцевості на «руському праві», староруському громадівському самоврядуванні постає волость. Волосну громаду очолював волосний староста, якого джерела вже називають по-різному: старцем, отаманом, війтом, тиуном, сотником. Разом із вічовими зібраннями громад ці очільники виконували нормотворчі, виконавчо-розпорядчі, судові та податкові функції, а також

представницькі, як представники громад у зовнішніх зносинах [2, с. 81, 86, 90–91, 98, 102–103].

Із початком процесу централізації у Великому князівстві Литовському ліквідовуються удільні руські князівства, утворюються намісництва, пізніше – воєводства, які, своєю чергою, поділялися на повіти. Повіти являли собою старостинські округи, де верховна адміністративно-судова влада зосереджувалася в руках старост. У цей час старости (лат. – *tutores, provisores*, пізніше – *capitanei*) виступали намісниками в провінції (воєводстві, повіті) із широкими адміністративними, судовими, військовими повноваженнями та функціями управителя державними маєтностями. М. Грушевський у своїх дослідженнях згадує «старостинський уряд», представлений окремим «трибуналом» («городським судом»), до якого входили, крім самого старости, його заступник – підстароста (*vicecapitaneus*), суддя городський (*judex castri*) та писар [3, с. 2]. Після утворення Речі Посполитої у 1569 році, окрім зазначених адміністративних одиниць, на землях, що становили державну власність (так звані «королівщини»), існували староства – одночасно адміністративні та господарські одиниці. Вони надавалися у власність найвищим урядовцям Речі Посполитої [4, с. 21]. На відміну від староруської адміністративної системи, де староста був складовою частиною громадівського самоврядування, у часи Польсько-Литовської державності назва адміністративної посади «староста» за своїми повноваженнями зберігається як суто місцева ланка системи державної влади в повітах, на зразок сучасних голів районних державних адміністрацій.

За часів існування Української козацької держави – Гетьманщини у XVII – XVIII ст. на українських землях, які перебували під козацькою владою, польський устрій скасовувався, а на його місці було впроваджено новий, полково-сотенний, який набув характеру військово-адміністративного [4, с. 27]. Посада старости в цей період у громадах не зустрічається, окрім сіл, що становили рангові володіння, які з адміністративно-господарською метою об'єднувалися іноді в староства. Такими староствами керували спеціальні старости, яких призначав гетьман. Вони підпорядковувалися «маршалкам двора ре-

йментарського» і не підлягали місцевій старшинській адміністрації [2, с. 159]. Тому розвиток староств у часи Козаччини подібний до адміністративно-господарських староств Речі Посполитої. Така ситуація склалася через намагання козацької старшини зберегти у складі Російської імперії свої давні «вольності», зокрема й систему управління. Свідчення цьому, за словами сучасних дослідників, знаходимо у проектах ключових нормативних актів, які на той час розроблялися на українських землях [5; 6].

Після ліквідації Гетьманщини та входження українських земель до складу Російської імперії (кінець XVIII – початок XX ст.) спостерігається активне запровадження виборної посади старости, де, на нашу думку, староста був центральною особою місцевого самоврядування (самоуправління).

Відповідно до прийнятої 21 квітня 1785 р. «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи» (або, як її ще іменують в історичній літературі, Жалуваної грамоти містам 1785 р.) у містах вводилася посада старости, який обирався кожні три роки для складання міської книги, куди записувалися всі громадяни міста. Староста складав список всіх мешканців міста і передавав його міському голові, який із депутатами від кожної частини міста формував міську книгу та оголошував її зміст міській громаді [7, с. 363–354].

Розвитку і поширення посада старости набуває передусім в українських селах, де, на нашу думку, він був центральною посадовою особою місцевого самоврядування тих часів. До скасування в Росії кріпосного права для управління державними селянами існували різні відомчі установи, які умовно можна віднести до системи сільського самоврядування. Державні селяни хоч і не були особисто закріпачені (як поміщицькі кріпаки), проте за характером податків і повинностей, які вони відбували на користь держави, мало чим відрізнялися від кріпаків. По суті, це були державні кріпаки [2, с. 213]. Державні селяни також мали свою власну систему самоуправління.

Указом від 7 серпня 1797 р. урядом було затверджено доповідь Господарської експедиції державного господарства «Про поділ казенних сіл на волості і порядок їх внутрішнього управління», за яким повіти поділялися на волості, для управління якими утворю-

валися волосні правління. До складу волосного правління входили: волосний голова, сільський староста або виборний того села, де перебувало волосне правління, і писар. Сільський староста обирався кожного року. За свою службу він отримував від громади оплату та звільнялися від всіх повинностей, крім сплати податків [8, с. 672–677].

У 1837 – 1841 рр., у зв'язку з погіршенням економічного становища державних селян, зростаючим їх невдоволенням та падінням їхньої платоспроможності, була проведена реформа управління державними селянами (Кисельовська реформа, названа на честь автора проекту графа П. Д. Кисельова). Результати реформи були закріплені на законодавчому рівні у Зведенні законів Російської імперії [9, с. 947–1014]. Згідно з реформою на основі державних селян були утворені сільські громади та введено їх самоуправління. У сільських громадах утворювалися такі органи влади: 1) у справах громадських – сільське зібрання; 2) для управління громадою – сільське управління (начальство); 3) у судових справах державних селян – сільська розправа.

До складу сільського управління входили й сільські старости (від одного до трьох, із розміщенням згідно з відповідним дозволом палати державних маєтностей в окремих поселеннях сільської громади), які обиралися кожні три роки та, разом із сім'єю, звільнялися від виконання нарядів та повинностей й отримували за свою службу жалування з громадських зборів. До предмету відання сільських старост належали внутрішні поліцейські, господарські справи, рекрутство, сприяння у сплаті податків тощо.

Після проведення селянської реформи 1861 р. та звільнення селян від кріпосної залежності урядом було введено нове управління в сільських громадах, до яких тепер відносилися всі селяни, у т.ч. і колишні кріпаки. Відповідно до Загального положення про селян, які вийшли з кріпосної залежності 1861 р. [10, с. 147–160] вводилося сільське громадське управління у складі сільського сходу та сільського старости, який наділявся широкими повноваженнями щодо управління сільською громадою. Йому належало право скликання та перше місце на сільському зібранні (крім випадків, коли головував волосний старшина під час звіту посадових осіб

сільської громади, а також під час розгляду скарг на них), право вирішального голосу у випадку розподілу голосів порівну. Староста також приводив до виконання рішення (вироки) сільських зібрань та розпорядження вищих установ. Сільський староста входив до складу волосного правління як колегіального органу, на чолі якого стояв волосний старшина, де він мав право голосу при прийнятті рішень, які відносилися до компетенції волосного правління (що є подібним до сучасного входження старости за посадою до складу виконавчого комітету місцевої ради ОТГ [14, с. 16]).

Старости обиралися сільським зібранням на трирічний термін зі складу домогосподарів сільської громади по дві особи, один з яких обирався для повсякденної служби, а другий – для виконання обов'язків першого у випадку його відсутності, смерті, тяжкої хвороби, відсторонення від посади чи інших випадків. При цьому на виборні посади не могли бути обрані: особи молодші 25 років, тілесно покарані згідно з рішенням суду або ті, що перебували під слідством чи судовим розглядом. З посадою сільського старости дозволялося поєднувати обов'язки інших посадовців сільського управління. Влада сільського старости поширювалася на територію села, де його було обрано.

До повноважень старости належали обов'язки господарського (земельні питання, благоустрій у громаді, нагляд за громадськими закладами), податкового (виконання селянами податкових зобов'язань та повинностей), фінансово-майнового характеру (завідував громадським господарством та громадськими коштами, наглядав за своєчасним складанням фінансових звітів («ревізських сказок»), а також за цілісністю запасів громадського хліба та правильним його використанням) тощо. Йому також надавалося право за незначні проступки піддавати винних селян різним поліцейським покаранням: громадським роботам до двох днів; грошовому стягненню до одного карбованця на користь громадських потреб; арешту до двох діб.

Для сучасного старости, подібно до історичного зразка XIX ст., також передбачена можливість складання протоколів про адміністративні правопорушення шляхом прийняття відповідного рішення виконавчим

комітетом. Йдеться і про розширення обсягів їх обов'язків при прийнятті відповідного положення про старосту місцевою радою ОТГ (вчинення нотаріальних дій, реєстрації актів цивільного стану, запровадження «офісу старости» або територіальних відділів ЦНАПу тощо).

У містах також була реформована посада старости. 11 червня 1892 р. було затверджено Міське положення, згідно з яким у малих містах вводилося спрощене міське управління. Замість міських дум та управ з міським головою на чолі в містах зі спрощеним міським управлінням утворювалися збори міських уповноважених, які, своєю чергою, обирали міських старост з одним або, у разі дозволу губернатора, двома помічниками. На міського старосту покладалося: головування на зборах міських уповноважених, виконання постанов цих зборів, безпосереднє керування міськими господарськими справами, складання міських кошторисів та звітів про витрати міських коштів, всі справи міського управління та ін. Строк повноважень міського старости, його помічника (помічників) та уповноважених – чотири роки [11, с. 430–456].

На західноукраїнських землях, які увійшли до складу Австрійської монархії (кінець XVIII ст.) також спостерігається розвиток інституту старости як складової частини державного місцевого управління. Територія коронного краю Галичини та Буковини з 1786 р. була поділена на округи (циркули), які очолювалися окружними старостами, призначуваними австрійським імператором. До їхньої компетенції належали всі адміністративні та поліцейські справи, нагляд за торгівлею, промисловістю, призов на військову службу тощо [2, с. 276]. Після проведення у 1846 році в Австрійській імперії реформи адміністративно-територіального устрою уся територія Галичини була поділена на 74 повіти (подекуди вони називалися староствами), очолювані старостами [2, с. 286]. У Закарпатті, яке адміністративно входило до Угорщини у складі Австрійської імперії, старости були найнижчою посадовою особою села, який призначався поміщиком. А після реформи 1764–1772 рр. старости обиралися на один рік [2, с. 288].

З утворенням у 1867 р. дуалістичної Австро-Угорської імперії повітові старости у Галичині та на Буковині залишилися, але

підпорядковувалися галицькому наміснику та буковинському крайовому президентові і призначалися міністром внутрішніх справ Австрії. До відання повітових старост, які діяли одноособово, у цей період належало адміністративне управління в галузі економічного життя, освіти, охорони здоров'я, поліції [2, с. 297].

Після розпаду Російської імперії інститут старости було відновлено в умовах розбудови Української державності [12]. Зокрема, в Українській Державі Павла Скоропадського 14 травня 1918 р. було введено адміністративні посади губернських та повітових старост, які замінили губернських та повітових комісарів, що існували за часів Центральної Ради. Губернським старостам надавалися права колишніх російських генерал-губернаторів і ці посади відносилися до посадових осіб регіонального державного управління, а не самоврядування. Пізніше посади губернських та повітових старост були ліквідовані Директорією УНР [13, с. 241; 2, с. 348].

У Західній Україні у складі Другої Речі Посполитої староста, згідно з традиційною польською адміністративною системою, виступав начальником державної адміністрації і представником держави у повіті [2, с. 381].

На території Підкарпатської Русі, яка увійшла до складу Чехословацької Республіки (1918 – 1938 рр.), староста – це представник місцевого самоврядування, голова сільської ради громади, який очолював раду та її виконавчий орган – правління. Він завідував касою громади і складав кошторис витрат на кожен рік. Він не тільки був розпорядником затвердженого радою кошторису, але й у деяких випадках самостійно вносив поправки у функціонування, згодом звітуючи перед радою [2, с. 386–388].

Більше посада «староста» як виборна посадова особа місцевого самоврядування на українських землях не згадувалася аж до початку реформи децентралізації в незалежній Україні шляхом прийняття та впровадження Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». При цьому в першій редакції законопроекту, внесеного Кабінетом Міністрів України, правовий статус старости визначався як «представник виконавчого комітету ради у відповідному селі, селищі». Сама посада іменувалася «сільський староста» як для сіл, так і для селищ. До по-

вноважень старости пропонувалося віднести низку обов'язків, які, на доповнення до встановлених законом, могли визначатися «контрактом, укладеним між ним та сільським, селищним, міським головою».

Однак відповідно до остаточного варіанту Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятого 5 лютого 2015 р., законодавець запровадив інститут старости саме як виборну посадову особу в системі органів місцевого самоврядування у складі виконавчого комітету місцевої ради з самостійними повноваженнями, чим було підтверджено спадкоємний зв'язок цієї посадової особи з відповідними прикладами історичного минулого України.

Реформуючи місцеве самоврядування, держава змінює місцевий адміністративно-територіальний устрій, об'єднуючи сільради, селища і міста в громади, запроваджуючи спеціальних посадових осіб – старост, що, без попередніх конституційних змін та прийняття спеціальних законів, не є аргументовано вірним [14, с. 34]. Визначити ж справжній коефіцієнт корисної дії системи стримувань і противаг в органах місцевого самоврядування із введенням посади старости в подальшому можливо буде лише за допомогою дослідження і врахування дії чинників соціально-політичного характеру [16, с. 305].

**Висновки.** Підсумовуючи результати наукового дослідження, можна констатувати, що інститут старост, як посадових осіб у системі органів місцевого самоврядування, не є новим для України. Еволюція розвитку старост поєднала в цій ланці представника громади (у тому числі місцевих інтересів перед державною владою) та адміністративної посадової особи – представника держави на місцях. Це підтверджується тим, як в різні періоди правового розвитку України державна влада підходила до формування цих посад: шляхом обрання населенням, як представника місцевого самоврядування, або призначення чи погодження державою, як державного керівника нижчої адміністрації. Поєднання самоврядних та державних функцій в одній ланці стало особливістю становлення та розвитку інституту старост.

Реформуючи місцеве самоврядування, держава змінює місцевий адміністративно-територіальний устрій, об'єднуючи

сільради, селища і міста в громади, запроваджуючи спеціальних посадових осіб – старост, що, без попередніх конституційних змін та прийняття спеціальних законів, не є аргументовано правильним. Визначити ж справжній коефіцієнт корисної дії системи стримувань і противаг в органах місцевого самоврядування із введенням посади старости в подальшому можливо буде лише за допомогою дослідження і врахування дії чинників соціально-політичного характеру. У зв'язку з цим старостам ще потрібно буде довести свою дієвість та спроможність як посадових осіб у системі місцевого самоврядування, що обираються безпосередньо населенням, але провадять виключно виконавчу діяльність на території громад і за посадою входять до складу виконавчих комітетів місцевих рад ОТГ. На цьому шляху вже прийняті базові зміни в чинному законодавстві України. Але старостам необхідно ще пройти апробацію часом та практикою на предмет своєї дієздатності.

У перспективі законодавцю все ж таки доцільно удосконалити правовий статус старости шляхом найменування цієї посади як «сільський, селищний староста» (на зразок перейменування голів місцевих рад на сільських, селищних, міських голів у 1994 році), що відповідало б історичній спадкоємності, а також врегулювати на законодавчому рівні повноваження цих посадових осіб з огляду на приклади минулого. Це прийняття спеціального «типового положення про старосту», визначення кількісного та персонального складу виконавчого комітету ради громади (до якого входить за посадою староста), утворення в старостинських округах відповідних структурних підрозділів зі старостами на чолі (на зразок «офісів старости») з необхідними спеціалістами (наприклад, помічниками старост), а також слід передбачити у чинному законодавстві обрання тимчасових виконавців обов'язків старост у випадку вакантності цієї посади до проведення відповідних виборів. Вказані зміни надади б можливість забезпечити для цієї посадової особи ефективно виконання спеціальних обов'язків (вчинення нотаріальних дій, реєстрації актів цивільного стану, накладення адміністративних стягнень та ін.), а також зміцнити правовий статус цих посадових осіб, їхнє особливе місце в системі місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій / Склали та підготували до друку проф. С. Юшков. К.: ВУАН, 1935. URL: <http://litopys.org.ua/yushkov/ya.htm> (Дата звернення: 19.03.2019).
2. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: монографія. Львів: ЛьвДУВС; «Край», 2008. 468 с.
3. Грушевський М. Адміністрація в землях коронних; еволюція провінціальної адміністрації в Польщі. *Історія України-Руси*. Т. V: Львів, 1905. 688 с. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur50502.htm> (Дата звернення: 19.03.2019).
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / Авт. кол.: Куйбіда В. С., Павленко В. П., Яцюк В. А. та ін.; Секретаріат Кабінету Міністрів України. К., 2009. 618 с.
5. Мищак І. М. Спадкове право за «Правами, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). *Юридична Україна*. 2009. № 1. С. 9–14.
6. Мищак І. М. Захист майнових спадкових прав службовців Гетьманщини за «Правами, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.). *Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку*: Матеріали наук.-практ. конф. до 90-річчя держ. служби України (Київ, 18 листоп. 2008 р.): У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. К.: НАДУ, 2009. Т. 1. С. 10–12.
7. Грамота на права и выгоды городам Российской империи. *Полное собрание законов Российской империи с 1649 года*. СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. XXII, 1784–1788, № 16187. С. 1168.
8. Высочайше утверждённый доклад Экспедиции Государственного Хозяйства. – О разделении казённых селений на волости и о порядке внутреннего их управления. *Полное собрание законов Российской империи с 1649 года*. СПб.: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. XXIV, с 6 ноября 1796 по 1798. С. 870.
9. Книга пятая. Учреждения властей и мест волостных и сельских. *Свод законов Российской империи издания 1857 года*. Том второй. Часть I. Общее губернское учреждение.



СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. 1474 с.

10. Высочайше утверждённое Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Второе. Том XXXVI. Отделение 1. СПб. : Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1861 г. 1058 с.

11. Высочайше утверждённое Городовое Положение. *Полное собрание законов Российской Империи*. Собрание Третье. Том XII. СПб. : Государственная типография, 1892 г. 734 с.

12. Мишак І. М. Хай буде Україна вільною (Державотворчий процес під час Української революції 1917 – 1921 років) / Передмова академіка НАН України О. Л. Копиленка. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 141 с.

13. Лупандін О. І. Губернські і повітові старости 1918. *Енциклопедія історії України* : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. К. : Наукова думка, 2004. Т. 2 : Г – Д. С. 524.

14. Ладиченко В. В., Ємельяненко К. О. Особливості правового регулювання місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції* 2017. № 2. Том 1. С. 32–39.

15. Ладиченко В. В., Ємельяненко К. О. Формування виконавчих комітетів об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 14–20.

16. Ладиченко В. В. Організаційно-правові механізми взаємодії особистості, громадянського суспільства та державної влади : монографія. Дніпропетровськ : ЛІРА, 2012. 432 с.

#### References:

1. Yushkov, S. (Uklad.), (1935). *Pravda ruska. Teksty na osnovi 7 spyskiv ta 5 redaktsiy*. Kyiv : VUAN. URL: <http://litopys.org.ua/yushkov/ya.htm> (Last accessed: 19.03.2019) [in Ukrainian].

2. Gural, P. F. (2008). *Terytorialna hromada v Ukrayini: istoryko-pravove doslidzhennya*. Lviv : LvDUVS; «Kray» [in Ukrainian].

3. Hrushevskyy, M. (1905). *Administratsiya v zemlyakh koronnykh; evolyutsiya provintsi-*

*alnoyi administratsiyi v Polshchi... Istorya Ukrayiny-Rusy* (T. V). Lviv. URL: <http://litopys.org.ua/hrushrus/iur50502.htm> (Last accessed: 19.03.2019) [in Ukrainian].

4. Kuibida, V. S., Pavlenko, V. P., Yatsyuk, V. A. ta in. (2009). *Administratyvno-terytorialnyy ustroy Ukrayiny. Istorya. Suchasnist. Perspektyvy*. Kyiv : Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrayiny [in Ukrainian].

5. Myshchak, I. M. (2009). Spadkove pravo za «Pravamy, za yakymy sudytsia malorosiiskiy narod» (1743 r.). *Yurydychna Ukraina*, 1, 9–14 [in Ukrainian].

6. Myshchak, I. M. (2009). Zakhyst mainovykh spadkovykh prav sluzhbovtziv Hetmanshchyny za «Pravamy, za yakymy sudytsia malorosiiskiy narod» (1743 r.). Obolenskyi, O. Yu., Somin S. V. (Red.), *Derzhavna sluzhba Ukrainy v istorychnomu konteksti: problemy stanovlennia ta rozvytku*. Materialy nauk.-prakt. konf. do 90-richchia derzh. sluzhby Ukrainy (Kyiv, 18 lystop. 2008 r.) (T. 1, s. 10–12). K. : NADU [in Ukrainian].

7. Gramota na prava i vygody gorodam Rossiyskoy imperii. (1830). *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda* (T. XXII : 1784–1788, 16187, s. 1168). Sankt-Peterburg: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii [in Russian].

8. Vysochayshe utverzhdonnyy doklad Ekspeditsi Gosudarstvennogo Khozyaystva. – O razdelenii kazonnykh seleniy na volosti i o poryadke vnutrennego ikh upravleniya. (1830). *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda* (T. XXIV : s 6 noyabrya 1796 po 1798, s. 870). Sankt-Peterburg: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii [in Russian].

9. Uchrezhdeniya vlastey i mest volostnykh i sel'skikh. (1857). *Svod zakonov Rossiyskoy imperii izdaniya 1857 goda* (T. II, Chast I: Obshcheye gubernskoye uchrezhdeniye, Kniga 5). Sankt-Peterburg: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii [in Russian].

10. Vysochayshe utverzhdonnoye Obshcheye polozheniye o krest'yanakh, vyshedshikh iz krepostnoy zavisimosti. (1861). *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperii* (Sobraniye Vtoroye). (T. XXXVI, Otdeleniye 1). Sankt-Peterburg: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Yego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii [in Russian].

11. Vysochayshe utverzhdonnoye Gorodovoye Polozheniye. (1892). *Polnoye sobraniye zakonov Rossiyskoy Imperii* (Sobraniye Tret'ye). (T. XII). Sankt-Peterburg: Gosudarstvennaya tipografiya [in Russian].

12. Myshchak, I. M. (2018). Khai bude Ukraina vilnoiu (Derzhavotvorchy protses pid chas Ukrainskoi revoliutsii 1917 – 1921 rokiv) / Peredmova akademika NAN Ukrainy O. L. Kopylenka. K.: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].

13. Lupandin, O. I. (2004). Hubernski i povitovi starosty 1918. V. A. Smoliy ta in. (Red.), *Entsyklopediya istoriyi Ukrayiny* (T. 2 : H – D). Kyiv : Naukova dumka [in Ukrainian].

14. Ladychenko, V. V., Yemelyanenko, K. O. (2017). Osoblyvosti pravovoho rehulyuvannya mistsevoho samovryaduvannya v umovakh detsentralizatsiyi. *Aktualni problemy vitchyznyanoi yurysprudentsiyi*, 2 (T. 1, 32–39) [in Ukrainian].

15. Ladychenko, V. V., Yemelyanenko, K. O. (2018). Formuvannya vykonavchykh komitetiv obyednanykh terytorialnykh hromad. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrayiny*, 5, 14–20 [in Ukrainian].

16. Ladychenko, V. V. (2012). *Orhanizatsiyno-pravovi mekhanizmy vzayemodiyi osobystosti, hromadyanskoho suspilstva ta derzhavnoyi vlady*. Dnipropetrovsk: LIRA [in Ukrainian].

*Стаття надійшла до редакції 12 березня 2019 р.*