

complaints. And this is a feature of the implementation of the institute of interstate complaints for the proper functioning of the mechanism for the protection of violated human rights. The relevant feature proves the possibility of using this international tool without restrictions. Under the pressure of a military invasion, Ukraine forced to actively seek ways of international protection of human rights. Today, the need for radical decisions aimed at stopping military aggression is becoming urgent, so we predict an increase in the influence and importance of the institution of interstate complaints regarding the protection of human rights.

**Keywords:** *Practice the European Court of Human Rights, inter-State complaint, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950.*

УДК 342.25 : 340.5

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-3-133-137



**Валентина  
ПЕТРУШЕВСЬКА** ©

викладач

*(Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)*

### **ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлено окремі аспекти становлення та розвитку інституту старости в Україні в історичному вимірі. Ґрунтовно на теоретичному рівні проаналізовано інститут старости та окремі його форми, які існували в різні історичні періоди. Визначено, що запровадження інституту старости є новим для сучасної України. Хоча в історичному вимірі його існування не можна вважати таким, що не є відомим для нашої країни. Звернуто увагу на те, що у науковій літературі дуже багато уваги приділяється питанням конституційно-правового статусу старости, проблемним питанням реалізації ним своїх повноважень. Однак недостатньо наукових досліджень, присвячених становленню та розвитку інституту старости в Україні в історичному вимірі, вивченню змісту повноважень старости в різні періоди існування нашої держави. Обґрунтовано, що історичне дослідження дозволить не тільки висвітлити розвиток інституту старости в різні історичні періоди, але й з посиланням на наявний досвід, окреслити перспективи його розвитку в сучасних умовах державотворення. У статті зазначено, що саме староста був тією особою, яка не тільки здійснювала управління територіальною громадою, але й вирішувала багато питань місцевого значення, необхідних для нормального функціонування села, селища або містечка. Це була особа, яка мала не тільки владу, але й користувалася повагою та довірою місцевих жителів. Тому відродження інституту старости в нашій державі є доцільним та необхідним для нормального функціонування територіальної громади. Звертається увага на те, що конституційно-правовий статус старости має будуватися як на національних традиціях місцевого врядування, так і містити у собі загальноєвропейські принципи хартії місцевого самоврядування та цінності.

**Ключові слова:** *урядування, місцеве самоврядування, територіальна громада, староста, генеза, розвиток.*

**Постановка проблеми.** Конституційні засади місцевого самоврядування, які зараз закладені в нашій державі, спрямовані на адаптацію конституційного законодавства до європейських стандартів. За останні роки було ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, було удосконалено законодавство, яке регламентує правові, організаційні і фінансові основи місцевого самоврядування, започатковано процеси децентралізації та розподіл повноважень між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Головною метою реформи децентралізації влади стало посилення здатності громад до саморозвитку у напрямі ефективного використання власних можливостей з управління територіями та місцевими ресурсами. Важливим у цьому напрямі стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальної громади» і

запровадження інституту старости. Запровадження інституту старости є новим для сучасної України. Хоча в історичному вимірі його існування не можна вважати таким, що не є відомим для нашої країни. У науковій літературі дуже багато уваги надається питанням конституційно-правового статусу старости, проблемним питанням реалізації ним своїх повноважень. Однак треба констатувати недостатність наукових досліджень, присвячених становленню та розвитку інституту старости в Україні в історичному вимірі, вивченню змісту повноважень старости в різні періоди існування нашої держави. Історичне дослідження дозволить не тільки висвітлити розвиток інституту старости в різні історичні періоди, але й з посиланням на наявний досвід, окреслити перспективи його розвитку в сучасних умовах державотворення.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Питанню правового статусу територіальної громади надавали увагу багато фахівців як в юридичній, так і в інших науках. Серед них треба виділити праці О. Батанова, М. Баймуратова, П. Гураль, В. Демиденка, Н. Камінської, В. Кампо, В. Копейчикова, Л. Наливайко, П. Любченка, О. Лощикіна, О. Марцеляка, М. Орзіха, В. Погорілка, О. Фрицького, Г. Чапали, А. Шевченка та ін. Однак варто зазначити, що питанням становлення та розвитку інституту старости не надавалося належної уваги з боку науковців, що зумовлює необхідність висвітлення генези інституту старости в Україні.

**Метою** статті є здійснення аналізу наукової літератури та законодавства щодо виникнення, становлення та подальшого розвитку і удосконалення інституту старости в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Як свідчить історичний досвід, посадова особа місцевого самоврядування «староста» має різні, залежно від історичного періоду, території, трактування: 1. В Україні, в Польщі та в Литовському князівстві (у XV–XVIII ст.) староста – керівник місцевого міського чи сільського управління або самоврядування; війт. 2. У Західній Україні (до 1939 р.) – начальник, голова повіту. 3. У царській Росії – голова сільської громади [1, с. 14].

Однак свій початок інститут старости бере ще зі стародавніх часів. Як стверджують науковці, посада старости зародилася ще в часи Київської Русі. Наприклад, голова громади – староста (старець) мав знати всі потреби та труднощі своїх побратимів, щоб належним чином скоординувати їх вирішення. Обираючи очільника, громада керувалася певними критеріями: він мав бути добрим і вміти за людьми постояти [2]. Розкриття становлення національних традицій вимагає дослідження врядування, самоуправління громадою в різні часи, важливою складовою якого є посада старійшини, старости. Як зазначається у науковій літературі, Київська Русь була заснована на основі самоорганізованих та самодостатніх громад, які державна влада та місцева знать завжди намагалися послабити [3, с. 51].

Пізніше посада старости існувала також в естонському, литовському, польському адміністративному устрої. У Галицькій та Січовій моделях вона є аналогічною своїй автентичній формі. Треба також відмітити, що схожою за функціями в окремих регіонах західноукраїнських земель існувала ще посада солтиса, який призначався феодалом як сільський управитель. Староста обирався жителями верви і є членом виконавчого комітету громади [3, с. 161].

Загалом треба констатувати, що українці в історичні періоди XIII–XVII ст. постійно намагалися стати частиною європейської спільноти, гармонійно поєднуючи європейські традиції зі збереженням українського звичаєвого права.

Тож тривалий період часу в Україні було поширено Магдебурзьке право. Першим з українських міст, яке набуло магдебурзького права, стало місто Новий Санч на Лемківщині 1299 р. Далі це право поширилося і на багато інших міст України. Становище територіальної громади еволюціонувало, відображаючись в організації владних відносин на місцевому рівні. Очолювали громади сільські старости, які, як засвідчують документи, іменувалися старцями, отаманами, війтами і тивунами, інколи десятниками. В окремих документах старці згадуються в значенні старійшин, найбільш авторитетних членів громади. У досліджуваній період старці в основному очолювали волосні громади. Як очільники села, старці документально зафіксовані в громадах сіл Волині, Київщини, Галичини. Тивуни на чолі сільських громад в основному зустрічалися на Волині. [4–6; 7, с. 79].

Зокрема, в Луцькому повіті документально зафіксовані «тивон служебный» с. Забороль (1545 р.), «Гричко тивон» 79 с. Смолеговичі (1553 р.) і «Максим Кочанович

тивон» с. Головиня (1571 р.). Інститут тивунства існував і в Галичині, зокрема у Дрогобицькому, Самбірському, Перемишлянському, Замківському, Сяноцькому, Грубешівському, Белзькому, Сокальському, Любачівському, Кам'янецькому та Львівському староствах XVI ст. Є згадки про отаманів із XIV ст. (у Повісті про Поділля, 30-ті роки XV ст.) [6].

Глав територіальних громад обирали щорічно члени цих громад на загальних зборах. Однак з кінця XV ст. на зміну демократичному інституту виборів сільських старост поступово прийшло призначення їх великокнязівським представником або власником села. Відповідно до «Устава на волюки» 1557 р. позбавити війта його посади могли лише великокнязівські ревізори [7, с. 79].

Основною формою роботи територіальних громад, органів самоврядування визначались збори громадян або віча – збиралася як на українських землях Великого князівства Литовського, так і Польського королівства. Громада у такий спосіб розглядала велику кількість питань місцевого життя, здійснювала функцію судочинства. На жаль, поступово обсяг повноважень і компетенції віча звужувались через стан кріпацтва селян, позбавлення самостійного статусу місцевих громад. Особливо сільські громади стали підпорядковуватись своєму сюзерену і обмежувались їх організаційні форми і методи роботи за умов феодального землеволодіння, повноцінне управління здійснювалось феодалами, які перебували між державою і громадою. Зводилася до мінімуму роль громади у суспільному житті, її повноваження обмежувалася державними органами [7, с. 79].

У період Гетьманщини інститут старости був певним чином трансформований. Зростання козацького землеволодіння зумовили підвищення ролі та значення місцевого управління у сільській місцевості, і як наслідок, зміцнення ролі громади. Зокрема, громаду села очолював отаман, а спільні селянські громади – війт. До повноважень отамана та війта було віднесено вирішення питань місцевого значення та конфліктних ситуацій, що виникали на місцях.

Вхід України до складу російської імперії зруйнував існуюче місцеве врядування та зумовив формування нової системи місцевої влади. Зокрема, ще в 1785 році Катериною II на Лівобережній та Слобідській Україні було створено нові органи станового місцевого самоврядування – міські думи. А протягом XIX ст. було розпочато уніфікацію загальноросійських органів місцевого самоврядування буржуазної доби. В 1838 році Микола I створив місцеве станове самоврядування для державних селян та вільних трудівників, а в 1861 році Олександр II – запровадив аналогічні установи для інших селян. Такі органи місцевого самоврядування являли собою адміністративні та господарські одиниці. Тут діяли сільський схід, сільське правління, сільський писар [8, с. 14], збирачі податків, помічники старост і сам староста, який виконував адміністративно-управлінські, фінансові та поліцейські функції. Вдосконалення системи державного управління в російській імперії супроводжувалося впровадженням земських установ, що стали зручним інструментом для вирішення місцевих справ. Однак місцеве самоврядування в російській імперії мало суто номінальний характер [9; 3, с. 60].

В ці часи та територія України, яка перебувала у складі Австрійської імперії, мала свої особливості управління територіальними громадами. Відповідно до конституції Австрійської монархії 1849 р., тимчасових законів проголошено, що вільна громада є основою вільної держави. І хоча цей закон мав переважно декларативний і загальний характер, не міг бути реалізованим, однак він все ж таки відіграв позитивну роль для розвитку громад. На його основі 1862 р. прийнято імперський закон про основні засади устрою громад. Згідно з його положеннями у всіх коронних землях, в тому числі в Буковині (1863 р.) і Галичині (1866 р.) були ухвалені закони про громади, які врахували основні положення місцевого звичаєвого права і в умовах Австрійської конституційної монархії слугували зміцненню громад і громадського правового порядку [7, с. 79].

Загалом вивчення історичних джерел засвідчує, що більш передовими по формі місцевого управління територіальними громадами були ті організаційні утворення на тих територіях України, які перебували під владою Австро-Угорщини та Польщі. Як показує історичний досвід, саме староста (отаман, війт) несли відповідальність за функціонування місцевої громади та вирішення її актуальних питань. Саме на цих посадових осіб було покладено обов'язки вирішувати питання місцевого значення.

Окремі спроби відродити інститут старости були на початку XX століття урядами Директорії та Гетьманату. В III Універсалі Центральної Ради зазначалося:

«Генеральному Секретарству внутрішніх справ приписуємо: Вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях, і до встановлення найтіснішого зв'язку й співробітництва його з органами революційної демократії, що має бути найкращою основою вільного демократичного життя» [10]. За ініціативою Центральної Ради проводились губернські та повітові національні з'їзди, запроваджувались Ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, комісари (згодом старости). За часів Української Держави гетьмана П. Скоропадського розбудовувалась «сильна» місцева адміністрація, але активність місцевого населення проявлялась шляхом створення організацій, які захищали права міських дум – «Спілки міст північної України», «Ради представників великих міст України» [7, с. 85].

За радянських часів до останніх років незалежності України інститут старости не існував. Цей період часу можна характеризувати повним занепадом місцевого самоуправління.

Отже, як показує історичний досвід, інститут старости відіграв великого значення, адже саме староста був тією особою, яка не тільки здійснювала управління територіальною громадою, але й вирішувала багато питань місцевого значення, необхідних для нормального функціонування села, селища або містечка. Це була особа, яка мала не тільки владу, але й користувалася повагою та довірою місцевих жителів. Тому відродження інституту старости в нашій державі є доцільним та необхідним для нормального функціонування територіальної громади.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, треба зазначити, що застосування польських та австро-угорських особливостей місцевого самоврядування в Україні загалом та інституту старости зокрема, має велике значення для розвитку і удосконалення сучасного конституційно-правового статусу старости в Україні. І це не випадково, адже історичний та сучасний досвід існування інституту старости перебуває на перетині як європейських управлінських цінностей, так і вітчизняних традицій місцевого урядування. Це утворює підґрунтя для створення оптимальної сучасної моделі інституту старости, яка має враховувати як європейські кращі традиції, так і вітчизняний досвід. Тому зараз є доцільним враховувати такий досвід і традиції під час удосконалення та подальшої розбудови інституту старости в сучасній Україні. Конституційно-правовий статус старости має будуватися як на національних традиціях місцевого урядування, так і містити в собі загальноєвропейські принципи хартії місцевого самоврядування та цінності. Перспективами подальших досліджень треба вважати удосконалення наявної моделі інституту старости в Україні, ґрунтуючись на історичному досвіді.

#### Список використаних джерел

1. Баюк М. І., Войт М. І., Гаман Т. В., Гуменюк О. Г. Становлення інституту старости: перші кроки : наук.-практ. посібник. / за заг. ред. М. І. Баюка. Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2017. 225 с.
2. Історія української культури : у п'яти томах. Т. 2. Українська культура XIII – першої половини XVII століття / ред. В. А. Смолій. Київ : Наук. думка, 2001. 848 с.
3. Віліжінський В. М. Відтворення національних традицій місцевого урядування в системі місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.04 / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Одеса, 2019. 237 с.
4. Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні XIV – поч. XVII ст. Львів : Афіша, 2002. 255 с.
5. Грицяк І. Місцеве самоврядування України в історії та сучасності. *Вісник УАДУ*. 1996. № 1. С. 53-67.
6. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2009. 44 с.
7. Шевченко А. О. Муніципально-правовий статус територіальної громади в Україні та зарубіжних державах : дис. канд. юрид. наук : 12.00.02 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2020. 229 с.
8. Бутко І. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : [б. в.], 1994. 160 с.
9. Лебедська М. О. Організація управління сільськими громадами на Лівобережній Україні у другій половині XIX на початку XX ст. *Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук. конф. (м. Одеса, 18 трав. 2007 р.)*. Одеса : ОНЮА, 2007. С. 71–74.
10. Третій Універсал Української Центральної ради. URL : <http://histpol.pl.ua/pages/content.php?page=607>.

*Надійшла до редакції 14.09.2022*

### References

1. Bayuk M. I., Voyt M. I., Haman T. V., Humenyuk O. H. (2017) Stanovlennya instytutu starosty: pershi kroky [Formation of the Starosta Institute: first steps] : nauk.-prakt. posibnyk. / za zah. red. M. I. Bayuka. Khmel'nyts'kyy : PP Mel'nyk A. A., 225 p. [in Ukr.].
2. Istoriya ukrayins'koyi kul'tury [History of Ukrainian culture] : u p'yaty tomakh. T. 2. Ukrayins'ka kul'tura XIII – pershoi polovyny XVII stolittya / red. V. A. Smoliiy. Kyiv : Nauk. dumka, 2001. 848 p. [in Ukr.].
3. Vilizhins'kyy, V. M. (2019) Vidtvorennya natsional'nykh tradytsiy mistsevoho vryaduvannya v systemi mistsevoho samovryaduvannya Ukrayiny [Reproduction of national traditions of local government in the system of local self-government of Ukraine] : dys. ... kand. nauk z derzh. upravl. : 25.00.04 / Odes. rehion. in-t derzh. upr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny. Odesa, 237 p. [in Ukr.].
4. Hoshko, T. D. (2002) Narysy z istoriyi mahdeburz'koho prava v Ukrayini XIV – poch. XVII st. [Essays on the history of Magdeburg law in Ukraine XIV – beginning. of the 17th century]. L'viv : Afisha, 255 p. [in Ukr.].
5. Hrytsyak, I. (1996) Mistseve samovryaduvannya Ukrayiny v istoriyi ta suchasnosti [Local self-government of Ukraine in history and modernity]. *Visnyk UADU*. № 1, pp. 53-67. [in Ukr.].
6. Hural', P. F. (2009) Terytorial'na hromada v Ukrayini: istoriko-pravove doslidzhennya [Territorial community in Ukraine: historical and legal research] : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.01 / L'vivs'kyy nats. un-t im. Ivana Franka. L'viv, 44 p. [in Ukr.].
7. Shevchenko, A. O. (2020) Munitsypal'no-pravovyy status terytorial'noyi hromady v Ukrayini ta zarubizhnykh derzhavakh [Municipal and legal status of territorial communities in Ukraine and foreign countries] : dys. kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Nats. akad. vnutr. sprav. Kyiv, 229 p. [in Ukr.].
8. Butko, I. (1994) Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini [Local self-government in Ukraine]. Kyiv : [b. v.], 160 p. [in Ukr.].
9. Lebed's'ka, M. O. (2007) Orhanizatsiya upravlinnya sil's'kymy hromadamy na Livoberezhniy Ukrayini u druhiy polovyni XIX na pochatku XX st. [Organization of management of rural communities in Left Bank Ukraine in the second half of the 19th and early 20th centuries]. *Pravove zhyttya suchasnoyi Ukrayiny : materialy Mizhnar. nauk. konf. (m. Odesa, 18 trav. 2007 r.)*. Odesa : ONYuA, pp. 71–74. [in Ukr.].
10. Tretiy Universal Ukrayins'koyi Tsentral'noyi rady [The Third Universal of the Ukrainian Central Rada]. URL : <http://histpol.pl.ua/pages/content.php?page=607>. [in Ukr.].

### ABSTRACT

**Valentyna Petrushevska. The genesis of the establishment and development of the village elder institute in Ukraine.** The article highlights certain aspects of the establishment and development of the institution of the village elder in Ukraine in a historical dimension. The institution of the eldership and its separate forms, which existed in different historical periods, were thoroughly analyzed at the theoretical level. It was determined that the introduction of the institution of the village elder is new for modern Ukraine. Although in the historical dimension, its existence cannot be considered as something that is not known to our country. Attention is drawn to the fact that in the scientific literature a lot of attention is paid to the constitutional and legal status of the village elder, to the problematic issues of his/her exercise of his/her powers. However, there are not enough scientific studies devoted to the establishment and development of the institution of the village elder in Ukraine in a historical dimension, to the study of the content of the authority of the village elder in different periods of the existence of our state. It is substantiated that the historical research will allow not only to highlight the development of the institution of the eldership in different historical periods, but also, with reference to the existing experience, to outline the prospects of its development in the modern conditions of state formation. The article notes that the village elder was the person who not only managed the territorial community, but also resolved many issues of local importance, necessary for the normal functioning of the settlement, village or town. He was a person who not only had power, but also enjoyed the respect and trust of local residents. Therefore, the revival of the institution of eldership in our country is expedient and necessary for the normal functioning of the territorial community. Attention is drawn to the fact that the constitutional and legal status of the village elder should be based on both the national traditions of local government and include the European principles of the local self-government charter and values. The prospects for further research should be considered to be the improvement of the existing model of the institution of village elders in Ukraine, based on historical experience.

**Keywords:** *governance, local self-government, territorial community, village elder, genesis, development.*