

*Коруняк А.В., здобувач освітньо-наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування ХУУтаП ім. Л. Юзькова, м. Хмельницький
ORCID: 0009-0009-7980-2850*

Koruniak A., applicant for degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 Public Management and Administration in Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, Khmelnytskyi

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ

HISTORICAL ASPECTS OF STAROSTA INSTITUTE FORMATION IN UKRAINE

У демократичній, правовій державі одну з ключових позицій у системі публічного управління займає місцеве самоврядування як головний елемент самоуправління громадян, за допомогою якого вони здатні вирішувати питання місцевого значення в межах, визначених чинним законодавством. Крім того, місцеве самоврядування наближає населення до влади та сприяє підвищенню ефективності управління.

У статті проаналізовано історичні засади становлення та формування місцевого самоврядування та інституту старости на Українських землях в різні історичні періоди. Установлено період започаткування інституту старости. Визначено порядок зайняття посади старости в різні історичні періоди, місце та роль старости в системі місцевого самоврядування в різні періоди його становлення. Обґрунтовано необхідність повернення до практики обрання старости жителями старостинського округу на місцевих виборах.

Ключові слова: *староста, територіальна громада, місцеве самоврядування.*

In a democratic, legal state, one of the key positions in the system of public administration is occupied by local self-government as the main element of self-government of citizens, with the help of which they are able to solve issues of local importance within the limits defined by current legislation. In addition, local self-government brings the population closer to the authorities and contributes to the improvement of management efficiency.

The article analyzes the historical foundations of the establishment and formation of local self-government and the institution of the headman in Ukrainian lands in different historical periods. The period of initiation of the institute of eldership has been established. The procedure for taking the post of headman in different historical periods,

the place and role of the headman in the system of local self-government in different periods of its formation are determined. The need to return to the practice of electing the mayor by the residents of the Starosty district in local elections is substantiated.

Key words: headman, territorial community, local self-government.

Постановка проблеми. У 2015 році в системі місцевого самоврядування України з'явився новий важливий елемент – староста, головним завданням якого стало представлення інтересів жителів свого населеного пункту в територіальній громаді та ефективне вирішення проблем місцевого значення. Разом з тим актуальним та цікавим для дослідження залишається питання історичних витоків становлення та функціонування інституту старости на Українських землях в різні історичні періоди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історичні засади становлення місцевого самоврядування в Україні загалом, та інституту старости зокрема, входять до кола наукових інтересів таких науковців як Баюк М.І., Блануца А.В., Бортнікова А.В., Грицяк І.А., Гураль П.Ф., Козюра І.В., Куляниця Н., Ладиченко В.В., Литвиненко І.Л., Максименко Ю.П., Маргасова В.Г., Руденко О.М., Ткаленко Н.В., Утвенко В.В. та ін. Зокрема, сферою їхніх наукових пошуків виступають теоретичні, історичні та практичні питання зародження, становлення і розвитку місцевого самоврядування, територіальних громад в Україні. У своїх працях автори також звертаються до історичних аспектів функціонування старост, особливостей їхнього формування і функціонування у різних історичних періодах та на різних Українських територіях тощо. Проте ці питання залишаються не достатньо систематизованими.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз історичних аспектів становлення інституту старости в Україні, визначення сучасних проблемних питань, у тому числі через призму історичних традицій функціонування старост на Українських землях, та пропозиція авторського підходу до їхнього вирішення. Для досягнення поставлених цілей використані історичний, хронологічний, порівняльний методи, аналізу та синтезу, ін. методи дослідження.

Виклад основного матеріалу. Дослідження становлення інституту старости на Українських землях показало, що його започаткування відбулося за часів України-Руси (XI-XII ст.) – в період розвитку громадівського самоврядування. Органом місцевого самоврядування була сільська територіальна община – верв, до повноважень якої відносилися реалізація норм звичаєвого права, захист прав своїх членів та їх власності. Виконавчим органом верві були збори громади [17, с. 16].

Як посадові особи старости вперше згадуються очільниками сільської громади (верві) – сільський та ратайний старости [10, с. 11]. Відповідно до досліджень П. Гуралю сільський староста спочатку був виборною особою,

очолював та представляв сільську громаду. Однак, з плином часу, до обов'язків старости віднесли нагляд за виконанням сільським населенням феодалних повинностей, тобто староста перетворився із провідника волі сільського населення у виконавця волі феодала [6, с. 24-25].

Що стосується міських громад, то вони мали значну автономію в адміністративних, господарських справах та судочинстві. Управління місцевими справами відносилось до компетенції в'їта, який обирався місцевими жителями. Найважливіші питання міського життя виносилися на віче – орган прямого народовладдя, що функціонував у вигляді зборів громадян старшого міста [17 с. 17]. На думку І. Грицяка, віче, як орган суверенної громади, було старшим від княжої влади та відіграло надзвичайно важливу роль як форма місцевого самоврядування та як форма безпосередньої демократії. Причиною цього стала неможливість київських князів настільки ефективно здійснювати функції своєї влади у віддалених містах так само як у Києві. Тому ці функції були делеговані віче та намісникам і посадникам князя, яких він призначав для виконання своєї волі [5, с. 59].

Після входження українських земель до складу Великого князівства Литовського елементи місцевого самоврядування, особливо в містах та містечках, набули подальшого розвитку у формі в'їтовства. У цей час виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була зумовлена статусом міста [17, с. 20]. У цей період ліквідовуються удільні руські князівства, замість них утворюються намісництва, пізніше воєводства, які поділялися на повіти. Повітами були старостинські округи на чолі зі старостами, які мали широкі військові, судові та адміністративні повноваження. У сільських громадах українських воєводств представниками самоврядування були старости, в'їти та отамани.

Важливу систему укріплень та оборони південних кордонів Великого князівства Литовського складали прикордонні замки. Повноваження щодо обороноздатності литовськими князями були покладені на місцеве населення. У цих умовах важливого значення набував інститут старости. На посаду старости призначалися впливові та здібні до військової справи шляхтичі, які наділялися широкими повноваженнями на територіях, що прилягали до замку [1, с. 177]. У підпорядкуванні старости знаходилися городничий та мостовничий, які відповідали за будівництво, ремонт та утримання у належному стані замку, мостів та переправ [2, с. 458].

Після утворення Речі Посполитої у 1569 р. на її території почали діяти староства, які надавалися у власність вищим урядовцям держави. Думки науковців щодо місця старости в тодішній системі місцевої влади різняться. Зокрема, М. Баюк зазначає, що посада старости відносилася до тогочасного самоврядування, була виборною та вони очолювали сільські громади [13, с. 14]. На думку В. Ладиченка та Ю. Максименка в цей період посада старо-

сти відносилися до місцевої ланки системи державної влади в повітах, а не системи самоврядування, як це було за часів України-Руси [10, с. 11]. Таку саму позицію займають І. Козюра, О. Руденко, В. Маргасова, Н. Ткаленко, які зазначають, що староста очолював міський орган державної влади – старостинську адміністрацію та призначався центральною владою [17, с. 20].

Із наданням українським містам Магдебурзького права були закладені основи для поширення у більшості українських міст принципів самоврядування, що застосовувалися у німецькому місті Магдебурзі. Суть Магдебурзького права полягала у звільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації і надання місту можливості самоврядування на корпоративні основи. Міською громадою керувала управа, керівником якої був бургомістр з обраними ратманами (радниками) [4, с. 7]. Таким чином здійснювалися представницька та виконавча функції місцевої влади суть яких полягала у тому, що бургомістр та ратмани завідували міськими доходами і видатками протягом лише одного місяця – через місяць бургомістр передавав свої обов'язки старшому із ратманів, а той, в свою чергу наступному, поки обов'язки з управління доходами та видатками не здійснювали всі ратмани [5, с. 60]. Сільську громаду очолював вїйт, який був посередником між сільським населенням та польським чи німецьким паном [4, с. 7]. Однак, з часом пани обмежували, а подекуди і позбавляли вїїтів їх представницьких повноважень і запроваджували в селах панщину, внаслідок чого права селян мінімізувалися.

На Волині у цей період важливим аспектом діяльності старост була участь у забезпеченні умов для зовнішньої та внутрішньої торгівлі, контроль за надходженням коштів, дотриманням митних правил. Однак, як зазначає А. Бортнікова, старости часто зловживали своїм високим становищем, про що свідчать колективні скарги вїїта, бурмістрів, радців і міщан на численні зловживання і порушення прав міської громади [3, с. 14]. У м. Кременець, яке отримало Магдебурзьке право 9 травня 1431 р., сформувався міський уряд на чолі з королівським намісником, який у XVI ст. дістав назву старости зі значним розширенням повноважень. Посада старости, на яку міг бути призначений лише шляхтич, передбачала значне коло адміністративних повноважень, зокрема виконання судових рішень, а після реформи 1564-1566 рр. з утворенням гродського суду, староста стає його очільником [9, с. 54-55].

Однак, на думку І. Грицяка, місцеве самоврядування на принципах Магдебурзького права не було ефективним для корінного населення Українських земель. Це пов'язано з тим, що українським міщанам було заборонено володіти майном, купленим у польських, німецьких, вірменських єврейських панів. Також існували релігійні, мовні, культурні та політичні обмеження, внаслідок чого влада зосереджувалася у некорінного населення. Ці та інші чинники, на думку науковця, призвели до того, що економічне стано-

вище українських міщан майже не покращилося [5, с. 60]. Однак, в цілому період Магдебурзького права на Українських землях сприяв становленню української свідомості, результатом якої було формування Української козацької держави.

Важливою сторінкою в історії місцевого самоврядування України є період Запорізької січі та реєстрового козацтва (друга половина XVII – друга половина XVIII ст.). Цей період характеризується військово-адміністративним самоврядуванням і полково-сотенним устроєм [17, с. 27]. Загалом місцеве самоврядування зазнало суттєвих змін. Зокрема, у містах з Магдебурзьким правом самоврядування було збережене, що означало незалежність від козацької адміністрації. Що стосується військово-адміністративного устрою Козацької держави, то уся територія на лівому та правому березі Дніпра була поділена на 16 військових округів або полків. Територія кожного полку була поділена на сотні, в яких військові та адміністративні функції поклалися на сотників. Далі – містечко та село, де влада належала козацькому отаманові. Вищим керівником цієї військово-адміністративної системи був Гетьман, який був підпорядкований Козацькій генеральній раді, що його обирала.

Місцеве самоврядування в українських селах в цей період знаходилося у пригніченому стані. Панщина обмежувала, а подекуди й ліквідувала не тільки особисті права селян, а й права всієї громади [5, с. 61]. Сільське населення складалося з двох громад – козацької, на чолі якої стояв курінний отаман, і поспільської, яку очолював виборний вїйт [13, с. 15]. Що стосується безпосередньо старост, то в цей період вони зустрічалися в селах, що становили рангові володіння, які з адміністративно-господарською метою іноді об'єднувалися в староства, очолювані старостами, яких призначав гетьман. Старости в свою чергу підпорядковувалися «маршалкам двора рейментарського» [10, с. 11, 12]. Здійснювати старостам свої обов'язки допомагали осавульці та десятники, які виконували функції поліційної служби, організації комунікаційної сфери тощо [13, с. 16].

Загалом розвиток староств у часи Запорізької січі та реєстрового козацтва багато в чому подібний до адміністративно-господарських староств часів Речі Посполитої. Однак, на думку М. Баюка, не можна погодитися із позицією тих науковців, які стверджують, що межі адміністративних одиниць за часів Речі Посполитої та Козацької держави збігалися, була замінена назва «староства» на «полки». На думку науковця, процес розбудови полково-сотенного устрою був значно ширший. Зокрема, у 1649 р. були створенні полки на Лівобережній Україні, Київщині, Чернігівщині, Брацлавщині, у північній частині Правобережжя, Південно-Східній Волині, східній і центральній частині Подільського воєводства, на півдні Галицької землі Руського воєводства [13, с. 15].

Основи сучасного місцевого самоврядування були закладені в першій

українській Конституції гетьмана П. Орлика 1710 р., зокрема закріплювалося станове самоврядування та передбачались засоби його захисту від свавілля урядовців [4, с. 8]. Місцеве самоврядування в цей період мало багато демократичних елементів – виборність січової ради, обрання уряду – кошової, паланкової та курінної старшини, кошового отамана, розв'язання важливих господарських, військових та судових справ на засадах самоуправління [11, с. 45]. Загалом науковці пов'язують становлення системи управління місцевими справами саме з періодом Козацької держави.

Наступний етап розвитку інституту старости пов'язаний із входженням Українських земель до складу російської імперії (кінець XVIII – початок ХХ ст.). Характерною особливістю цього періоду є виборність посади старости. На думку В. Ладиченка та Ю. Максименка староста в цей час був центральною особою місцевого самоврядування (самоуправління) [10, с. 12]. Що стосується місцевого самоврядування на Українських землях загалом, то цей період характеризується русифікацією та послабленням європеїзації місцевого самоврядування. Зокрема, розпочався процес формування уніфікованих загальноросійських органів місцевого самоврядування. У той період до складу російської імперії відносилися: Лівобережна Україна – Гетьманщина, або Малоросія; Слобідська Україна, Південна Україна – Причорномор'я; Правобережна Україна – Київщина, Брацлавщина, Волинь, Поділля [5, с. 62].

21 квітня 1785 р. була прийнята «Грамота на права и выгоды городам Российской империи» (так звана Жалувана грамота містам 1785 р.), згідно із якою виборна посада старости вводилася у містах терміном на три роки. До обов'язків старости відносилося складання міської книги та списку всіх мешканців села, які потім передавалися міському голові [10, с. 12]. Однак, справжнього розвитку та поширення посада старости набуває в українських селах. Зокрема, після поділу повітів на волості утворювалися волосні управління, до складу яких входили: волосний голова, сільський староста і писар. Посада старости була виборною терміном на 1 рік.

Після проведення реформи управління державними селянами (Кисельовська реформа 1837-1841 рр.) на основі державних селян були утворенні сільські громади з такими органами влади:

- у справах громадських – сільське зібрання;
- для управління громадою – сільське управління (начальство);
- у судових справах державних селян – сільська розправа [10, с. 12].

Сільські старости обиралися строком на три роки та входили до складу сільського управління. До кола їхніх повноважень відносилися внутрішні поліцейські, господарські справи, сприяння у сплаті податків тощо.

У 1861 р. була проведена селянська реформа, результатом якої стало звільнення селян від кріпосної залежності. Внаслідок введення урядом нового управління в сільських громадах було утворене сільське громадівське уп-

равління у складі сільського сходу та сільського старости, який мав широкі повноваження: право скликання сільського зібрання, право вирішального голосу на сільському зібранні, приведення до виконання рішень сільських зібрань. Також сільський староста входив до складу волосного управління [10, с. 12, 13].

У 1864 р. була проведена земська реформа, результатом якої стало утворення земства – місцевого самоврядування. В Україні земства діяли на південних та лівобережних губерніях, а на правобережжі земська реформа була впроваджена у 1911 р. П. Столипіним. Земство складалося з повітових і губернських земських зборів та виконавчих органів – повітових та губернських управ. У 1889 р. з метою посилення контролю за діяльністю сільського самоврядування запроваджено інститут земських начальників, які призначалися з дворян та мали широкі повноваження [17, с. 40].

На думку І. Грицяка земська реформа на Українських землях мала ряд позитивних наслідків. До них науковець відносить виникнення нових тенденцій в суспільно-політичному житті українського народу, спрямованих на реформування монархії в конституційну республіку. Також земства сприяли піднесенню рівня життя селян, формування у громадян почуття господаря у справах громади. Хоча, науковець справедливо зазначає, що позитивних наслідків для місцевого самоврядування від європеїзації в той період могло бути значно більше [5, с. 62].

Що стосується місцевого самоврядування у містах, то згідно із законом від 16 червня 1870 р. вводився принцип виборів до міських дум. Виконавчим органом думи була міська управа, термін повноважень якої складав чотири роки. Однак, порівняно із земствами умови їх діяльності були зружені, оскільки міські думи підпорядковувалися губернаторам та міністру внутрішніх справ, які втручалися у їхню діяльність [17, с. 42].

Згідно із Міським положенням від 11 червня 1892 р. у малих містах вводилося спрощене міське управління. Результатом цієї реформи стала ліквідація міських дум та управ з міським головою на чолі. Замість них утворювалися збори міських уповноважених, які обирали міських старост строком на чотири роки. До повноважень міського старости відносилося:

- 1) головування на зборах міських уповноважених,
- 2) керування міськими справами,
- 3) складання міських кошторисів та звітів про витрати міських коштів тощо [10, с. 13].

Західноукраїнські землі (Галичина, Буковина та Закарпаття) в цей період входили до складу Австрійської імперії. Спочатку місцеве самоврядування було побудовано на принципах Магдебурзького права. Однак, згодом австрійськими імператорами була здійснена низка заходів щодо зміцнення центральних і місцевих органів влади та управління, зокрема заміна старих службовців новими, що підпорядковувалися центральним органам [5, с. 62,

63].

Землі Галичини та Буковини з 1786 р. були поділені на округи (циркули). Очільниками цих округів були окружні старости, які призначалися австрійським імператором. До відання старост відносилися нагляд за промисловістю, торгівлею, поліцейські та адміністративні справи тощо [10, с. 13].

У 1846 р. у Австрійській імперії була проведена реформа адміністративно-територіального устрою, згідно із якою Галичина була поділена на 74 повіти, які очолювали старости. На Закарпатті старости обиралися терміном на 1 рік та були найнижчою посадовою особою села [10, с. 13].

У другій половині ХІХ – на початку ХХ ст. найвищим органом влади на Галичині було Галицьке намісництво, яке підпорядковувалося відповідним до компетенції міністерствам у Відні та здійснювало нагляд за виконанням законів і розпоряджень уряду. Намісником був особистий представник цісаря в провінції. До його повноважень відносилося призначення нижчих чиновників, представлення інтересів уряду в сеймі, виконання спеціальних доручень тощо [13, с. 16, 17].

Повітові старости були збережені після й утворення Австро-Угорської імперії у 1867 р. на території Галичини та Буковини. Вони призначалися міністром внутрішніх справ та підпорядковувалися галицькому наміснику та буковинському крайовому президентові. До повноважень повітових старост відносилося адміністративне управління в галузі охорони здоров'я, освіти, економіки тощо [10, с. 13, 14]. Загалом же органи місцевої влади були побудовані на засадах дуалізму – розмежування державного управління та місцевого самоврядування.

Наступний етап становлення місцевого самоврядування загалом та інституту старости зокрема розпочався після розпаду Російської імперії. Згідно із дослідженнями М. Овакімян у період Української Народної Республіки (УНР) та Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР) місцеве самоврядування було проголошено складовою частиною нового демократичного конституційного ладу [14, с. 154]. Згідно із проєктом Конституції УНР 1918 р. система місцевого самоврядування мала складатися із громад, волостей і земель, а місцева влада мала належати радам і управам [4, с. 9]. Загалом же спробу збудувати українську модель місцевого самоврядування робили всі незалежні українські уряди – Генеральний Секретаріат, Гетьманат, Директорія.

14 травня 1918 р. посади губернських та повітових комісарів замінили губернськими та повітовими старостами, які відносилися до посадових осіб регіонального державного управління, а не самоврядування [10, с. 14]. На ці посади переважно обиралися царські чиновники, поміщики, колишні земські діячі, військові [13, с. 18].

Представником місцевого самоврядування староста був у Підкарпатській Русі, яка входила до складу Чехословацької республіки у 1918-1938 рр.

Зокрема, староста був головою сільської ради, до повноважень якого відносилося складання кошторису витрат та розпорядження касою громади [10, с. 14].

На окупованих після першої світової війни Польщею, Румунією та Чехословаччиною українських землях місцеве самоврядування було збережене, однак контролювалося адміністрацією [5, с. 63].

За часів входження України до складу СРСР ради були виборними органами, однак мало представницькими. Це, насамперед, пов'язано з принципом демократичного централізму, на основі якого базувалася система органів місцевого самоврядування. Основною посадовою особою місцевого самоврядування був голова сільської, селищної ради. Посада старости в цей період взагалі не передбачалася.

Загалом же український народ в різні періоди своєї історії втрачав та виборював власну державність та незалежність, постійно підтримуючи при цьому місцеве самоврядування та поглиблюючи принцип демократизму в його діяльності.

Окремою віхою в історії становлення та розвитку інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні є період з лютого 2015 р. по липень 2020 р., тобто період, який характеризується пошуком та визначенням моделі зайняття посади старости, його місця у системі місцевого самоврядування, кола посадових обов'язків тощо.

З моменту законодавчого закріплення старости, як посадової особи місцевого самоврядування, і до моменту внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 16 липня 2020 р. положення цього закону містили норми, які передбачали, що староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Однак, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 р. № 805-IX із Закону України було виключено статтю 14-1, яка передбачала саме обрання старост жителями відповідного старостинського округу та викладено в новій редакції статтю 54-1, положення якої містять норми, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови [15, 16]. Також, вищезазначеним законом були внесені зміни до Виборчого кодексу України та виключено вибори старост із видів виборів, які проводяться в Україні, та всі положення, які регулювали порядок проведення виборів старост.

Ці зміни викликали ряд критики та нерозуміння, оскільки фактично вирішувати питання, хто буде старостою будуть не жителі відповідного старостинського округу, а депутатський корпус за пропозицією голови грома-

ди. На нашу думку, ця позиція законодавця суперечить принципам децентралізації влади, оскільки навпаки відкриває голові громади та депутатам шлях до централізації влади шляхом обрання на посаду старости відповідного населеного пункту тієї особи, яка вигідна органам місцевого самоврядування, а не жителям села чи селища.

Таким чином, можна виділити такі етапи становлення інституту старости на Українських землях:

1) етап започаткування інституту старости – період України-Руси (XI-XII ст.) – саме в цей період датуються перші згадки про старосту;

2) етап становлення та розвитку інституту старости – включає періоди з часів Великого князівства Литовського до моменту створення СРСР – саме в ці періоди посада старости набуває важливого значення пройшовши шлях від очільника сільської громади до центральної особи місцевого самоврядування з великим колом повноважень;

3) етап занепаду інституту старости – з моменту створення СРСР до 2015 р. – ні в період входження України до складу СРСР, ні в перші 24 роки незалежності нашої держави посади старости не існувало;

4) етап відродження інституту старости – з лютого 2015 р. по сьогоднішній день – саме 05 лютого 2015 р. були внесені зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та включено до системи місцевого самоврядування старосту, на якого покладаються великі повноваження щодо ефективного представлення інтересів жителів старостинського округу та розвитку відповідних, в основному сільських, населених пунктів.

Систематизовані особливості функціонування інституту старости на Українських землях у ці історичні періоди представлені Таблиці 1.

Таблиця 1

Особливості історичних періодів становлення інституту старости на Українських землях

Історичний період	Особливості історичного періоду
Період України-Руси	Започаткування інституту старости на Українських землях. Спочатку характеризується виборністю посади старости як очільника сільської громади, згодом староста став виконавцем волі феодала.
Період Великого князівства Литовського	Староста був очільником повіту (старостинського округу) з широкими військовими, судовими та адміністративними повноваженнями.
Період Речі Посполитої	Характеризується наявністю різних підходів щодо того чи відносилася посада старости до системи органів місцевого самоврядування чи до системи органів державної влади. Одні науковці вважають, що староста був

		елементом системи місцевого самоврядування, очолював сільську громаду, а посада була виборною, інші – що староста був елементом системи державної влади, очолював старостинську адміністрацію та призначався центральною владою.
Період Запорізької Січі та реєстрового козацтва		Посада старости зустрічалася в селах, які об'єднувалися в староства, очолювані старостами, які призначав гетьман.
Період Російської імперії		Посада старости була виборною, сам староста був центральною особою місцевого самоврядування з широким колом повноважень.
Період УНР та ЗУНР		Староста відносився до посадових осіб регіонального державного управління.
Період незалежності України		Характеризується відродженням інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні. З лютого 2015 р. по липень 2020 р. староста обирався на місцевих виборах жителями старостинського округу. З липня 2020 р. староста затверджується сільською, селищною, міською радою за пропозицією голови громади на строк повноважень ради.
з лютого 2015 р. по липень 2020 р.	з липня 2020 р. по сьогоднішній день	

Однак, для ефективного виконання старостою своїх обов'язків необхідно зробити відповідні висновки та засвоїти уроки, які продиктовані історією. Зокрема, на нашу думку, для того, щоб староста став дійсно дієвою посадовою особою місцевого самоврядування необхідно:

1) визначити чітко коло повноважень старости. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено перелік повноважень старости з можливістю здійснення інших повноважень, передбачених законом. На практиці дуже часто виникають проблеми щодо віднесення певних питань, не передбачених законодавством, до компетенції старости. Такі ситуації призводять до серйозних проблем в роботі, а нерідко до вчинення неправомірних дій з боку старости. Таким чином, всі повноваження повинні бути чітко прописані в Положенні про старосту;

2) надати старості реальну можливість ефективно вирішувати проблемні питання свого старостинського округу – повноваження старости мають бути закріплені не тільки на папері, а й створений реальний механізм для їх здійснення;

3) створити відповідні умови для роботи старости – сільською, селищною, міською радою мають бути створені такі умови праці (в тому числі матеріальне забезпечення), які б дозволяли старості ефективно здійснювати свої повноваження;

4) надати можливість жителям старостинського округу дієво впливати на процес зайняття посади старости тією або іншою особою. На нашу думку, обрання старости на прямих місцевих виборах та можливість відкликання його за громадівською ініціативою створювало б умови прямої відповідальності старости перед своїми виборцями. Це б неабияк стимулювало старосту до ефективної праці та наміру довести свою ефективність на займаній посаді.

Висновки. Таким чином, запровадження інституту старости в сучасну систему місцевого самоврядування України відбулося зовсім не випадково. Функціонування цієї посади ще за часів України-Русі безумовно свідчить про наявність глибокого коріння та давніх історичних самоврядних традицій. Разом з тим, староста у своєму становленні пройшов довгий та тернистий шлях, що характеризується різними підходами до формування та значимості цієї посади в публічній владі на різних етапах її становлення. Отже, маємо надію, що саме інститут старости стане тим дієвим механізмом, що дозволить ефективно розвивати українські села та селища, наблизити місцеву владу до людей та якісно представляти інтереси місцевих жителів. Перспективами подальших досліджень є розробка організаційно-правових аспектів управлінської діяльності старост територіальних громад.

Список використаних джерел:

1. Блануца А.В. Старости/намісники в «окраїнних» прикордонних замках кінця XV – середини XVI ст. / А.В. Блануца // Наукові записки [Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія: Історичні науки. 2014. Вип. 20. С. 177-184. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nz_i_2014_20_21
2. Бортнікова А.В. Волинські замки – резиденції старост в XVI ст. / А.В. Бортнікова // Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. 2013. № 6. С. 454-461.
3. Бортнікова А.В. Діяльність старост у містах Волині у сфері оподаткування і торгівлі / А.В. Бортнікова // Літопис Волині. Всеукраїнський науковий часопис. 2015. № 14. С. 13-18.
4. Буханевич О.М., Ковтун І.Б., Терещенко Т.В. Об'єднана територіальна громада в сучасній системі місцевого самоврядування / О.М. Буханевич, І.Б. Ковтун, Т.В. Терещенко // Настільна книга старости об'єднаної територіальної громади. 2018. С. 5-13.
5. Грицяк І.А. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні / І.А. Грицяк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 2. С. 58-64.
6. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: Монографія. Львів: ЛьвДУВС; «Край». 2008. 468 с.
7. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<http://decentralization.gov.ua>.

8. Дробуш І.В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції / І.В. Дробуш // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 10-2. С. 48-51.

9. Куляниця Н. Уряд старости у місті Кременець / Н. Куляниця // Київські історичні студії. 2017. № 1(4). С. 54-59.

10. Ладиченко В.В., Максименко Ю.П. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект / В.В. Ладиченко, Ю.П. Максименко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. С. 8-17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_2_3.

11. Литвиненко І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні / І.Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2002. № 1. С. 43-49.

12. Місцева влада й самоврядування в Україні та державах світу: історія та сучасність (аспекти права). На вшанування пам'яті проф. Юрія Панейка: матеріали Шостої Всеукраїнської науково-теоретичної Інтернет-конференції / Наук. інтернет-конференції. Вип. 6 / Терлюк І.Я. (укладач) / ІНПП НУ «Львівська політехніка». Львів: Ліга-Прес, 2017. 162 с.

13. Науково-практичний посібник: Становлення інституту старости: перші кроки/ Кол.авт.: М.І. Баюк, М.І. Войт, Т.В. Гаман, О.Г. Гуменюк, І.Б. Ковтун, Р.Б. Примуш, І.В. Рижук, Л.П. Требик, С.В. Флентін, С.В.Циц/За заг.ред. Баюка М.І. – Хмельницький: ПП МЕЛЬНИК А.А. 2017. 225 с.

14. Овакімян М. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні / М. Овакімян // Вишеградський журнал з прав людини. 2017. № 2, ч. 1. С. 151-156.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16 липня 2020 р. № 805-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

17. Руденко О.М., Козюра І.В., Ткаленко Н.В., Маргасова В.Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посіб. / О.М. Руденко, І.В. Козюра, Н.В. Ткаленко, В.Г. Маргасова. – Київ: Кондор-Видавництво. 2016. 226 с.

18. Утвенко В.В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. посіб. / В.В. Утвенко. К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.

References:

1. Blanutsa, A.V. (2014) Starosty/namisnyky v «okrainnykh» prykordonnykh zamkakh kintsia XV – seredyny XVI st. [Elders/governors in "outlying" border castles of the end of the 15th - middle of the 16th century]. Naukovi zapysky [Kirovohradskoho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Vynnychenka] - Academic Notes [Kirovohrad State Pedagogical University named after Volodymyr Vinnichenko], 20. 177-184. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nz_i_2014_20_21 [in Ukrainian].
2. Bortnikova, A.V. (2013) Volynski zamky-rezydentzii starost v XVI st. [Volyn castles-residences of elders in the 16th century] Visnyk Kamianets-Podilskoho natsionalnoho universytetu imeni Ivana Ohienka. № 6. С. 454-461. [in Ukrainian].
3. Bortnikova, A.V. (2015) Diialnist starost u mistakh Volyni u sferi opodatkuvannia i torhivli [Activities of elders in the cities of Volyn in the field of taxation and trade]. Litopys Volyni. Vseukrainskyi naukovyi chasopys - Chronicle of Volyn. All-Ukrainian scientific journal. № 14. С. 13-18. [in Ukrainian].
4. Bukhanevych, O.M., Kovtun, I.B., Tereshchenko, T.V. (2018) Obiednana terytorialna hromada v suchasni systemi mistsevoho samovriaduvannia [United territorial community in the modern system of local self-government] Nastilna knyha starosty obiednanoi terytorialnoi hromady - Table book of the head of the united territorial community. С. 5-13. [in Ukrainian].
5. Hrytsiak, I.A. (2013) Zarodzhennia, stanovlennia i rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Origin, formation and development of local self-government in Ukraine] Mistseve samovriaduvannia ta rehionalnyi rozvytok v Ukraini - Local self-government and regional development in Ukraine, 2. P. 58-64. [in Ukrainian].
6. Hural P.F. Terytorialna hromada v Ukraini: istoryko-pravove doslidzhennia [Territorial community in Ukraine: historical and legal research]. Monograph. Lviv: «Krai», 2008. 468 p. [in Ukrainian].
7. Decentralization of power [Electronic resource]. – Access mode: <http://decentralization.gov.ua>.
8. Drobush, I.V. (2014) Starosta yak nova orhanizatsiina forma mistsevoho samovriaduvannia ta yoho uchast u realizatsii sotsialnoi funktsii [The mayor as a new organizational form of local self-government and his participation in the implementation of social functions] Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu - Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. 10-2. P. 48-51. [in Ukrainian].
9. Kulianytsia, N. (2017) Uriad starosty u misti Kremenets [Government of the mayor in the city of Kremenets] Kyivski istorychni studii - Kyiv historical studies. 1(4). P. 54-59. [in Ukrainian].
10. Ladychenko, V.V., Maksymenko, Y.P. (2019). Starosty yak posadovi osoby systemy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: istoryko-pravovyi

aspekt [Starostas as officials of the system of local self-government bodies in Ukraine: historical and legal aspect]. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2, 8-17. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_2_3 [in Ukrainian].

11. Lytvynenko, I.L. (2002) Istorychni tradytsii stanovlennia i rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Historical traditions of formation and development of local self-government in Ukraine] Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnogo upravlinnia ta prava - Bulletin of the Khmelnytsky Institute of Regional Administration and Law. 1. P. 43-49. [in Ukrainian].

12. Mistseva vlada y samovriaduvannia v Ukraini ta derzhavakh svitu: istoriia ta suchasnist (aspekty prava). Na vshanuvannia pamiati prof. Yurii Paneika: materialy Shostoi Vseukrainskoi naukovo-teoretychnoi Internet-konferentsii / Nauk. internet-konferentsii. Vyp. 6 - Local government and self-government in Ukraine and the countries of the world: history and modernity (aspects of law). In memory of Prof. Yuriy Paneyka: materials of the Sixth All-Ukrainian Scientific and Theoretical Internet Conference / Internet conferences. Vol. 6 / Terlyuk I.Ya. (compiler) / Lviv: Liga-Press, 2017. 162 p. [in Ukrainian].

13. Baiuk, M.I. (Ed.). (2017). Stanovlennia instytutu starosty: pershi kroky: [Formation of the starosta institute: first steps]. Khmelnytskyi: PP MELNYK A.A. [in Ukrainian].

14. Ovakimian, M. (2017) Stanovlennia ta rozvytok mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Formation and development of local self-government in Ukraine] Vyshehradskyi zhurnal z prav liudyny - Visegrad Journal of Human Rights. 2, Part 1. P. 151-156. [in Ukrainian].

15. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia vyborchoho zakonodavstva: Zakon Ukrainy vid 16 lypnia 2020 roku № 805-IX [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Electoral Legislation: The Law of Ukraine from July 16 2020, № 805-IX]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text> [in Ukrainian].

16. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR [On local self-government in Ukraine: The Law of Ukraine from May 21 1997, № 280/97-BP]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

17. Rudenko, O.M. (Ed.). (2016). Istoriia ta teoriia mistsevoho samovriaduvannia [History and theory of local self-government]: Kyiv: Condor Publishing House. 226 p. [in Ukrainian].

18. Utvenko, V.V. (2017) Teoriia ta istoriia mistsevoho samovriaduvannia [Theory and history of local self-government] Kyiv: SE «Publishing House «Personal»», 234 p. [in Ukrainian].