

УДК 342.9  
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v1.2023.3>

**В. К. Петрушевська**  
*orcid.org/0000-0002-2519-9795*  
аспірант

*Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України*

## РОЛЬ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

**Актуальність.** Сьогодні в Україні активно формується громадянського суспільства в Україні, у зв'язку з цим розпочато реформування правової, політичної та економічної систем, спрямоване на удосконалення діяльності органів публічної влади та зміцнення демократичних засад їх діяльності. Однак процес ускладнено чинниками, серед яких недовіра громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування; неефективність комунікаційної взаємодії між ними; формальний характер взаємодії тощо. З метою подолання зазначених проблем на місцевому рівні, а також для підвищення якості життя та добробуту жителів у містах, селищах та селах здійснено реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, внаслідок якої започатковано інститут старости, який спрямовано на забезпечення реальної можливості розвитку об'єднаних територіальних громад. Інститут старости є відносно новим елементом у системі місцевого самоврядування, виникнення якого є результатом децентралізації влади та має на меті представлення інтересів громадян; налагодження комунікації між ними та владними інституціями на місцевому рівні і, як наслідок, формування в Україні громадянського суспільства.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми.** деякі аспекти інституту старости розглядалися в наукових працях О. Батанова, О. Бабінової, В. Борденюка, Ю. Ганущака, О. Галуса, М. Дзюпина, І. Дробуш, А. Івановської, О. Колесникова, О. Калашнікова, В. Ладиченка, О. Лазора, Ю. Максименка, Н. Мішиної, В. Негоди, В. Пальчук, А. Ткачука, а також у роботах інших науковців у галузі права, політології, публічного управління тощо. Однак, зважаючи на велику значимість старости як посадової особи органу місцевого самоврядування у сфері представництва інтересів жителів старостинського округу, а також законодавчі нововведення, його правовий статус потребує подальших детальних наукових досліджень.

**Метою статті** є комплексне наукове дослідження інституту старости у формуванні громадянського суспільства як посадової особи органу

місцевого самоврядування, з'ясування проблем та перспектив у сфері діяльності старости у контексті формування громадянського суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Внаслідок реформування місцевого самоврядування й внесення змін до територіальної організації влади в Україні забезпечено можливість жителів, об'єднаних постійним місцем проживання у межах села, селища, міста, які не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, ініціювати створення та обрання органів самоорганізації населення або започаткування посади старости й обрання його, які входять до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею [1; 2]. Положення концепції знайшли відображення й у наукових дослідженнях щодо функціонування інституту старости в Україні. Так, І. Дробуш дійшла висновку, що інститут спрямований на представництво інтересів мешканців об'єднаної територіальної громади та віддалених територіально від представницького органу місцевого самоврядування населених пунктів [3, с. 50]. Л. Ваколюк та М. Ваколюк, визначаючи місце та значення старости у системі місцевого самоврядування, зауважили, що староста є найбільш наближеним до жителів територіальної громади представником органів місцевого самоврядування, внаслідок чого інститут забезпечує можливість жителів відповідного старостинського округу отримувати не тільки усі необхідні послуги на місцях, а також брати участь у розвитку громади та мати вплив на прийняття рішень місцевою владою, які прямо чи опосередковано зачіпають їх інтереси [4, с. 124]. М. Малетич пропонує розглядати старосту як посадову особу, яка затверджується на посаді місцевою радою за підсумками громадського обговорення і представляє інтереси усіх жителів старостинського округу [5, с. 103]. Тож, основна мета діяльності старости – представлення інтересів жителів старостинського округу, під яким прийнято розуміти частину території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані

один або декілька населених пунктів, крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначеної сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою [6]. Запроваджений інститут старости має надзвичайно важливе значення у формуванні громадянського суспільства, зокрема, через зменшення дистанції між громадянами та органами і посадовими особами місцевого самоврядування, які функціонують у межах адміністративного центру об'єднаної територіальної громади. До того ж, внаслідок запровадження інституту, забезпечено комунікаційну взаємодію між жителями старостинського округу та органами місцевого самоврядування.

Оскільки одним із найбільш ефективних інститутів налагодження взаємодії громадян та владних інституцій є староста, особливої уваги у контексті формування громадянського суспільства потребує нормативно-правове забезпечення його діяльності.

Інститут старости може стати реальною інституційною спроможністю місцевого самоврядування налагодити взаємодію з мешканцями об'єднаних територіальних громад [7; 8], однак для цього необхідно якісно та усесторонньо закріпити права та обов'язки старости, гарантії його діяльності та межі відповідальності тощо.

Правовий статус старости як представника жителів старостинського округу закріплено у декількох нормативно-правових актах. Так, у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», староста визначений як представник інтересів його мешканців у виконавчих органах місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, який входить до її виконавчого комітету, бере участь у підготовці бюджету, допомагає мешканцям готувати документи для подачі в органи влади та має низку інших обов'язків, які визначені Положенням про старосту [9]. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу [10]. Зазначені законодавчі акти закріплюють лише загальні засади здійснення старостами їх повноважень. Для більш чіткого регулювання цієї діяльності місцевим радам об'єднаних територіальних громад пропонується приймати Положення про старосту, у якому визначати його права та обов'язки, гарантії діяльності, порядок звітності

та межі відповідальності. До того ж, правовий статус старости може бути прописано у Статуті об'єднаної територіальної громади.

Для представлення інтересів мешканців старостинських округів, староста наділений законодавчо визначеними повноваженнями. Після внесення змін у 2017 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], повноваження старости були значно розширені.

Для розуміння місця старости у процесі формування громадянського суспільства, охарактеризуємо деякі з них.

*Представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради* (п. 1 ч. 5 ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10]. У межах цього повноваження, староста здійснює відповідні дії для досягнення мети – задоволення інтересів мешканців старостинського округу, яке потребує реального, а не формального підходу, як, наприклад написання заяви до певного виконавчого органу.

*Взяття участі у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій та право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища* (п. 2, 3 ч. 5 ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10]. Зазначене повноваження внесено у перелік у 2017 р. та стало одним із визначальних, оскільки тепер старости офіційно мають право бути присутніми на усіх засіданнях місцевої ради, її постійних комісіях та виступати на них, що є гарантією їх поінформованості про рішення місцевої ради. Проте у межах цих повноважень доцільно передбачити дистанційну форму участі старости, зважаючи на низку чинників, серед яких віддаленість старостинського органу від адміністративного центру, карантинні обмеження та інші чинники, які обмежують повноваження старости у представленні інтересів мешканців старостинського округу та, відповідно, уповільнюють формування громадянського суспільства.

*Сприяння жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування* (п. 4 ч. 5 ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10]. Така допомога могла би полягати у формуванні змістовної частини документа та визначення предметної та територіальної юрисдикції органів, компетентних у вирішенні питання. Іншою формою сприяння може бути консультація щодо правильності формування

пакету документів для отримання адміністративних послуг, соціальної допомоги тощо.

*Взяття участі у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу* (п. 6 ч. 5 ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10]. Зазначене повноваження має особливе місце у процесі формування громадянського суспільства, оскільки одним з чинників його реалізації є подолання дефіциту фінансової, інформаційної та організаційної підтримки громадянського суспільства, зобов'язуючи до відповідних дій органи влади та представників бізнесу [12, с. 37; 13; 14]. Під час реалізації зазначеного повноваження староста вивчає спеціальні норми законодавства, які визначають особливості складання проекту місцевого бюджету; визначає склад суб'єктів та органів, які беруть участь у цьому процесі; аналізує програми, які реалізовані у відповідному старостівському окрузі. Внаслідок цих дій, староста представляє інтереси мешканців та гарантує, що фінансове забезпечення не буде обмежено та забезпечить інтереси жителів старостинського округу.

*Взяття участі у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу* (п. 8 ч. 5 ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10]. Реалізація завдань старости у межах цього повноваження ускладнена у зв'язку із відсутністю механізму його застосування у законодавчих актах та локальних актах органів місцевого самоврядування, що, безумовно, є прогалиною, яка потребує подолання [15; 16]. Особливої уваги це повноваження потребує через значну кількість внутрішньо переміщених осіб до об'єднаних територіальних громад, які знаходяться під контролем України під час війни РФ проти нашої держави та необхідності виділення їм земельних ділянок тощо.

*Отримання від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформації, документів і матеріалів, необхідних для здійснення наданих йому повноважень* (п. 11 ч. 5 ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10]. Як було зазначено вище, формування громадянського суспільства вимагає від органів, наділених владними повноваженнями подолати дефіцит, серед іншого, інформаційної підтримки громадян [12, с. 37; 17; 18]. Відповідно, зазначене повноваження гарантує старості можливість інформації, документів і матеріалів, необхідних для представлення інтересів жителів старостин-

ського округу та сприяє налагодженню взаємодії між старостами та виконавчими органами місцевих рад щодо оперативного реагування останніх на запити старост.

*Сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі* (п. 12 ч. 5 ст. 54<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [10]. Сприяння утворенню та діяльності органів самоорганізації населення та забезпечення прямої участі громадян у вирішенні відповідних питань у старостинському окрузі має визначальне значення, оскільки безпосередня взаємодія громадян та органів місцевого самоврядування є одним з інструментів формування громадянського суспільства.

У контексті формування громадянського суспільства в Україні староста повинен бути реальним представником інтересів жителів старостинського округу у правових відносинах із органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Однак, для реалізації представницької функції, правовий статус старости повинен бути чітко та повно передбачено у нормативно-правових актах. Зокрема, особливої уваги потребує питання визначення місця старости у структурі виконавчих органів місцевого самоврядування, оскільки муніципально-правовий статус старости зазнав декількох змін.

До того ж, через те, що староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови [19], виникає дискусія щодо відносної централізації у системі місцевого самоврядування, що гальмує формування громадянського суспільства [20]. У зв'язку з цим виникає необхідність регламентації чіткої та прозорої процедури відбору кандидатів на посаду старости та механізму їх призначення. Так, критерії відбору повинні відповідати принципам обґрунтованості та зрозумілості, а перед затвердженням на сесії відповідної ради кандидатура старости повинна пройти громадське обговорення. Особливу увагу варто також приділити професійним та особистим якостям старости, оскільки від якості їх забезпечення залежить процес формування громадянського суспільства, а також варто закріпити механізм підготовки та перепідготовки старости, підвищення його кваліфікації для ефективного представлення інтересів жителів старостинського округу.

**Висновки.** Отже, процес формування громадянського суспільства залежить від того, наскільки чітко, прозоро та ефективно будуть

реалізовані права та свободи громадян, представлені їхні інтереси тощо. Одним із суб'єктів представлення інтересів громадян на місцевому рівні є староста, який законодавчо визначений як посадова особа місцевого самоврядування, та представник інтересів мешканців відповідного старостинського округу у виконавчих органах місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. Для забезпечення мети своєї діяльності, староста наділений відповідними повноваженнями, які прямо чи опосередковано впливають на формування громадянського суспільства та його інститутів. Однак, його правовий статус потребує удосконалення у частині визначення його місця у структурі органів місцевого самоврядування, критеріїв відбору на посаду та процесу затвердження відповідною сільською, селищною, міською радою. Унаслідок вирішення цих питань буде забезпечено збалансований розвиток як місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства та його інститутів.

### Література

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/samovryaduvannya>
2. Петрушевська В.К. Конституційно-правовий статус старости: загальна характеристика. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 91–96.
3. Дробуш І. В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 10-2. Т. 1. С. 48–51.
4. Ваколюк Л.М., Ваколюк С.М. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 123–126.
5. Малетич М. Староста як інститут конституційного права: новелізація нормативних положень. *Юридичний вісник*. 2021. № 4. С. 102–108.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 12. Ст. 134.
7. Отже, про старост: матеріал підготовлений у рамках проекту «Європейський Союз для сталості громадянського суспільства в Україні». ГО «Інститут громадянського суспільства». URL: <https://www.csi.org.ua/news/otzhe-pro-starost/>
8. Minakova Ye., Nalyvaiko I. Application of mediation in the resolution of public legal disputes with the participation of local governments. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2022. № 3(47). С. 223–227.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України 05.02.2015 року № 157-VIII (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
11. Моделі старостинських округів: налаштування діяльності старост через аналіз потреб громади: посібн. для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Organization for Security and Co-operation in Europe. 2022. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/523805>.
12. Доскіч Л.С. Вплив громадян на прийняття рішень органами місцевого самоврядування як чинник ефективного функціонування демократії на локальному рівні: польський досвід та українські реалії. *Політичне життя*. 2017. № 3. С. 35–40.
13. Nalyvaiko L., Marchenko O., Plkov V. Conceptualisation of the Phenomenon of Corruption: International Practices and Ukrainian Experience. *Economic Annals-XXI*. 2018. № 172 (7-8). P. 32–37.
14. Наливайко І. О. Теоретико-правові проблеми імплементації в Україні ст. 37 Стамбульської конвенції. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 3. С. 25–29.
15. Leheza Y., Nalyvaiko L., Sachko O., Shcherbyna V., Chepik-Trehubenko O. Principles of law: Methodological approaches to understanding in the context of modern globalization transformations. *Ius Humani. Law Journal*. 2022. 11(2). P. 55–79. <https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.312>
16. Петрушевська В. Організаційна підтримка та інформаційно-просвітницьке сприяння місцевих державних адміністрацій процесу добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. *Молодий вчений*. 2021. № 11 (99). С. 23–27.
17. Nalyvaiko L. State System Guarantees: Theoretical and Legal Characteristics. The issues of improving legal knowledge in the XXI century: the unity of theory and practice: collective monograph. Lviv-Toruń: Liha-Pres, 2019. P. 131–150.
18. Nalyvaiko O. I., Chepik-Tregubenko O. S. Economic and social systems of society as elements of social structure: concept, objectives, trends. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis: Collective monograph*. Riga: Izdevniecība "Baltija Publishing", 2019. Volume 1. P. 256–272.
19. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
20. Tertyshnik V., Fomenko A. Legal assistance and protection in criminal proceedings: international standards and integrative doctrine. *Philosophy, economics and law review*. 2021. Volume 1. №. 2. P. 123–133.

### Анотація

**Петрушевська В. К. Роль інституту старости у формуванні громадянського суспільства.** – Стаття.

У статті проведено наукове дослідження інституту старости як інституту, спрямованого на забезпечення реалізації права жителів старостинського округу на місцеве самоврядування у контексті формуванні громадянського суспільства. Визначено місце старости у системі місцевого самоврядування. Наголошено, що завдяки взаємодії громадянського суспільства та органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування, забезпечено можливість розвитку суспільства та держави. Проаналізовано доктринальні та нормативні положення щодо поняття та

характерних особливостей інституту в Україні. Розглянуто поняття і сутність старостинських округів в об'єднаних територіальних громадах в аспекті правової науки і законодавчого забезпечення діяльності старост. Охарактеризовано нормативні положення щодо основних повноважень старости та, на основі характеристики, висвітлено значення інституту у формуванні громадянського суспільства. Визначено, що староста має бути реальним представником інтересів жителів старостинського округу у правових відносинах з відповідним головою та представницьким органом місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на низці правових прогалин у чинному муніципальному законодавстві України, які перешкоджають встановленню чіткої та прозорої процедури відбору кандидатів на посаду старости, процедури її затвердження на сесії відповідної ради та порядку підготовки та підвищення кваліфікації затвердженої посадової особи. Зроблено висновок, що інститут старости є відносно новим структурним елементом у системі місцевого самоврядування, поява якого є результатом децентралізації влади та має на меті представництво інтересів громадян; налагодження комунікації між ними та владою на місцевому рівні і, як наслідок, формування громадянського суспільства в Україні.

*Ключові слова:* громадянське суспільство, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, старостинські округи, інститут старости.

### Summary

*Petrushevskaya V. K. The role of the institute of headman in the formation of civil society. – Article.*

The article conducts a scientific study of the institute of the headman as an institute aimed at ensuring the realization of the right of the residents of the headman district to local self-government in the context of the formation of civil society. The place of the elder in the system of local self-government is defined. It was emphasized that thanks to the interaction of civil society and public authorities, in

particular, local self-government bodies, the possibility of development of society and the state is ensured. The doctrinal and regulatory provisions regarding the concept and characteristic features of the institute in Ukraine have been analyzed. The concept and essence of the headmen's districts in the united territorial communities are considered in the aspect of legal science and legislative support for the activity of headmen. The regulatory provisions regarding the main powers of the elder are characterized and, based on the characteristics, the importance of the institute in the formation of civil society is highlighted. It was determined that the headman should be a real representative of the interests of the residents of the headman's district in legal relations with the relevant head and representative body of local self-government. Attention is focused on a number of legal gaps in the current municipal legislation of Ukraine, which prevent the establishment of a clear and transparent procedure for the selection of candidates for the post of headman, the procedure for its approval at the session of the relevant council, and the procedure for training and upgrading the qualifications of the approved official. It was determined that the legal status of the elder should be clearly and fully provided for in the regulatory legal acts. In particular, the question of determining the place of the headman in the structure of executive bodies of local self-government requires special attention, since the municipal legal status of the headman has undergone several changes. It is concluded that the institution of the headman is a relatively new structural element in the system of local self-government, the emergence of which is the result of decentralization of power and aims to represent the interests of citizens; establishment of communication between them and the authorities at the local level and, as a result, the formation of civil society in Ukraine.

*Key words:* civil society, local self-government, united territorial community, headman's district, institute of the headman.