

УДК 342.5

ПАНЧИШИН Р.І.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Статтю присвячено проблемам появи та розвитку об'єднаної територіальної громади в Україні. Проведено ретроспективний огляд конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування. Виявлено історико-правові тенденції розвитку місцевого самоврядування та об'єднаної територіальної громади й визначено перспективи подальшого їх становлення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, об'єднана громада, конституційне законодавство, історико-правові умови.*

Статья посвящена проблемам появления и развития объединенной территориальной общины в Украине. Проведен ретроспективный обзор конституционного законодательства в сфере регулирования местного самоуправления. Выявлены историко-правовые тенденции развития местного самоуправления и объединенной территориальной общины и определены перспективы дальнейшего их становления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, объединенная община, конституционное законодательство, историко-правовые условия.*

The article is devoted to the problems of the emergence and development of a united territorial community in Ukraine. A retrospective review of constitutional legislation in the field of regulation of local self-government has been carried out. The historical and legal tendencies of development of local self-government and the united territorial community are revealed and the prospects for their further formation are determined.

Key words: *local self-government, united community, constitutional law, historical and legal conditions.*

Вступ. Поява місцевого самоврядування як способу самоорганізації мешканців певної території з метою вирішення питань місцевого значення пов'язана з давніми формами суспільної комунікації. При цьому в організованій формі місцеве самоврядування, первинним суб'єктом якого стала територіальна громада та об'єднана територіальна громада, з'являється разом із зародженням перших державних утворень. У своєму подальшому розвитку місцеве самоврядування пройшло декілька історичних періодів, кожен з яких характеризувався певними особливостями, обумовленими історико-правовими умовами та тенденціями відповідного періоду. На сучасному етапі розвиток місцевого самоврядування продовжується передусім у напрямі зміцнення й підвищення спроможності територіальної громади шляхом її об'єднання та розширення повноважень. Тому дослідження в історичній ретроспективі конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування відкриває можливість для визначення перспектив подальшого здійснення конституційної реформи в даному напрямі.

Постановка завдання. Метою статті є проведення ретроспективного огляду конституційного законодавства у сфері регулювання місцевого самоврядування та виявлення на його основі історико-правових тенденцій розвитку місцевого самоврядування та об'єднаної територіальної громади й визначення перспектив подальшого їх становлення.

Результати дослідження. Місцеве самоврядування, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, сьогодні гарантується на міжнародному рівні [1]. Так, у 1985 році держави-члени Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого само-

врядування, започаткувавши новий історичний етап у розвитку організованої моделі місцевого самоврядування.

Водночас у теорії права питання організації місцевого самоврядування актуалізувалось значно раніше – ще в середині XIX ст., коли з'явилися перші теорії, які пояснювали правову природу права територіальної громади на реалізацію місцевого самоврядування.

Так, історично першою була обґрунтована теорія вільної громади, згідно з якою основними засадами організації місцевого самоврядування є: а) виборність органів місцевого самоврядування членами громади; б) розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, на самоврядні й такі, що передоручені органам громади державою; в) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, природу; г) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади та не входять до системи органів державної влади; г) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їхня функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [2, с. 15].

Тим часом поява історично перших форм самоорганізації місцевого населення сягає своїх корінням більш давніх часів. Зокрема, на території України становлення місцевого самоврядування розпочалося під впливом державотворчих процесів доби Київської Русі, а зародження цього інституту мало місце в період об'єднання східнослов'янських племен.

І. Грицяк вважає, що розвиток вітчизняного місцевого самоврядування пройшов поетапно періоди європеїзації, русифікації та українізації. Зокрема, науковець виокремлює чотири базові історико-правові періоди розвитку місцевого самоврядування на території України: 1) зародження, становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування, в основі яких були рід і суверенна громада – від часу зародження й утворення держави східнослов'янських племен на українських землях до середини XIV ст.; 2) період європеїзації, який характеризувався поєднанням місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування (зокрема, німецького міста Магдебург) – від середини XIV ст. до першої половини XIX ст.; 3) русифікація вітчизняного місцевого самоврядування на території сучасної України, більша частина якої, зокрема центральні, східні, а згодом і південні регіони, входила до царської Росії – з кінця XVII ст. до початку XX ст.; 4) спроби українізації місцевого самоврядування – 20-ті роки XX ст. – триває досі [3, с. 58–59].

Так, у період Київської Русі закладалися основи організованої територіальної громади та з'являлись перші форми об'єднаної громади. Наприклад, верв була сільською територіальною громадою, яка наділялась правом місцевого самоврядування та судовими функціями. Більшість учених схилиються до того, що верв являла собою спілку сіл, тобто це було своєрідне об'єднання сільських територіальних громад. Верв не лише здійснювала самоврядування та судочинство на певній території, але й забезпечувала чинність існуючих правових звичаїв, а також формувала нові. Відтак у Київській Русі утворилася окрема підсистема звичаєвого права, яку називають «вервним правом», яке стало ядром звичаєвого права Київської Русі [4, с. 39–40].

З огляду на вищезазначене можна вважати, що об'єднання територіальної громади було досить ефективним способом організації місцевого самоврядування.

У ст. ст. 3–6 Розширеної редакції «Руської правди» верв згадується в контексті колективної юридичної відповідальності шляхом виплати «дикої віри». Крім того, слідчі дії (закличу, зводу, гоніння сліду), передбачені «Руською правдою», теж мають вервне походження, адже утворилися із практики вервних судів. На цій підставі деякі науковці припускають, що в «Руській правді» були систематизовані й інші норми вервного права [4, с. 44].

Крім вервей, за часів Київської Русі основи самоврядування представляло також міське віче. Влада між князем і віче певною мірою була розподілена. За князем були суд, управління, право накладати та збирати податки, законодавча політика. На вічових зборах обговорювалися питання обрання нового князя, формування адміністративних і судових органів тощо. Віче не мало визначеного порядку його скликання, способу винесення рішень і таке інше. Однак вічові збори давали можливість висловитися кожному громадянину, водночас намагаючись привести всі міркування до єдиної, загальної думки й винести рішення ніби «єдиними устами» [5, с. 81].

Отже, у даний період громада демонструвала досить високу спроможність щодо вирішення найбільш важливих внутрішньодержавних питань. До того ж організаційно та функціонально вона була відокремлена від князівської влади, що свідчить передусім про наявність у неї самостійних функцій і реальних повноважень, необхідних для їхньої реалізації. Правовий статус

верві й віча закріплювався в перших джерелах права Київської Русі – різних редакціях «Руської правди».

Подальший розвиток місцевого самоврядування супроводжувався суттєвим впливом на цей процес процесів європеїзації, зокрема Магдебурзького права, оскільки разом зі збільшенням кількості населення та зростанням території держави виникала необхідність у здійсненні територіального поділу влади й визначенні засад розподілу повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням.

Магдебурзьке право з'явилося на території України разом із німецькими колоністами, які отримали право організовувати в галицьких і волинських містах самоврядні громади (війтівства) з автономними судово-адміністративними інституціями. Перші війтівства були створені в Галицько-Волинській державі, зокрема у Львові, що вважається початком періоду часткового надання Магдебурзького права (1287–1353 роки). Основою правового статусу міст, які переводилися на німецьке право, була так звана локаційна грамота [6, с. 131]. У цій грамоті визначались межі й обсяг повноважень міст, тобто межі здійснення місцевого самоврядування залежали від типу міста, кількісного складу тощо.

У період перебування Лівобережної України під владою царської Росії право українців на вирішення питань державотворення всіляко пригнічувалось і зводилось нанівець, однак деякі спроби українізації все ж таки траплялися.

Зокрема, українські державотворчі традиції були уособлені в організації місцевого самоврядування в Запорозькій Січі. Як особлива козацька демократична республіка, вона мала два поділи – військовий і територіальний. У військовому відношенні Запорозьке Військо поділялося на 38 куренів. Вищим органом козацького самоврядування, який вирішував найважливіші питання, була загальна, або, як її частіше називали, військова рада. Крім загальних військових рад, у запорозьких козаків були ще й ради по куренях, які частіше називалися сходками. Курінні сходки збиралися в разі потреби вирішення дрібних справ, термінових питань. Нарешті, були ще сходки по паланках. Вони розглядали переважно дрібні господарські питання [7, с. 34].

Після утворення Радянського Союзу влада на місцях була представлена місцевими радами, які, однак, не мали реальної можливості здійснювати місцеве самоврядування, оскільки фінансово залежали від центру.

У науковій літературі зазначається, що в діяльності міських рад проявлялися дві протилежно спрямовані тенденції: перша – посилення централізованості управління господарством і державою, друга – розширення відповідальності міських рад за стан справ на місцях. Компроміс було знайдено у такий спосіб: виконком і його відділи знайшли подвійне підпорядкування. З одного боку, вони залишалися у веденні міськради та звітували перед нею, з іншого – отримували завдання й ресурси від галузевих міністерств, союзних республіканських комісій. Сама по собі міськрада могла вирішувати багато питань, зокрема й з перепланування міста, однак профінансувати свої проекти й рішення вона була не в змозі [8, с. 169].

Отже, реальних інструментів і засобів, зокрема фінансових, для реалізації задекларованих повноважень органи місцевого самоврядування не мали. Формальність статусу місцевого самоврядування підтверджувалась тим, що на конституційному рівні правовий статус органів місцевого самоврядування протягом тривалого періоду не був закріплений [9]. Лише в Конституції Української РСР 1978 року [10] обласні, міські, районні та інші місцеві ради визнавалися такими, що становлять єдину систему органів державної влади, тобто ці органи не належали до органів місцевого самоврядування, а визначалися частиною державного апарату.

Тож на кожному історичному етапі розвитку місцевого самоврядування виражалось у прагненні мешканців приймати самостійні рішення на території свого проживання. Тому однією із проблем, які постали перед Україною після здобуття незалежності в 1991 році, була необхідність проведення реформи місцевого самоврядування в напрямі підвищення спроможності територіальної громади щодо виконання функцій місцевого самоврядування.

У Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року місцевого самоврядування в Україні визначалось як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Систему місцевого самоврядування представляли: сільські, селищні, міські ради народних депутатів та їхні органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян (громадські комітети й ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та форми безпосереднього волевиявлення населення – міс-

цеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян [11]. Ст. 2 цього ж Закону було закріплене право сільських, селищних, міських рад народних депутатів об'єднувати й координувати на своїй території діяльність інших ланок місцевого самоврядування [11].

У лютому 1994 року приймається Закон України «Про формування місцевих органів влади й самоврядування» [12], у якому визначались засади організації та проведення місцевих виборів, а також підстави для дострокового припинення повноважень народних депутатів органів місцевих рад.

Подальше реформування місцевого самоврядування було тісно пов'язане із проведенням конституційної реформи та із прийняттям Конституції України, у якій закріплювався конституційний статус місцевого самоврядування, були визначені конституційно-правові засади організації та фінансування системи місцевого самоврядування [13]. До того ж в основу конституційного статусу місцевого самоврядування було покладено міжнародні принципи, закріплені у Європейській хартії місцевого самоврядування.

Згодом, після прийняття Конституції України в 1997 році, було прийнято новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]. Уже в першій редакції Закону зазначалось, що територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Отже, законодавством закріплювалось право об'єднання територіальної громади – жителів сіл, селищ і міст, однак не визначався порядок та умови такого об'єднання.

У зв'язку з цим у 2002 році до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 140 Конституції України, зокрема стосовно питання про порядок об'єднання та роз'єднання територіальної громади.

У резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12–рп/2002 вказано, що положення чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, зокрема умови й порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом [15].

Тим часом спеціальний Закон, який регламентує порядок об'єднання територіальної громади, був прийнятий лише в лютому 2015 року [16]. У цьому ж році прийнято новий Закон України «Про місцеві вибори» [17], у якому, крім іншого, визначалися також умови й порядок проведення виборів до органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади.

Отже, у 2015 році розпочався черговий етап реформи місцевого самоврядування, який триває досі. Ідеологічною основою цього етапу реформи є запровадження в Україні європейських принципів і європейського досвіду формування спроможної у всіх відношеннях територіальної громади на вирішення питань місцевого значення.

Висновки. На підставі проведеного вище науково-правового аналізу можна підсумувати, що перші форми місцевого самоврядування на території України з'явилися ще в додержавний період і продовжили свій розвиток після появи перших державних утворень.

Після проголошення незалежності в Україні було проведено декілька етапів реформи місцевого самоврядування, останній із яких розпочався в межах конституційної реформи децентралізації влади в 2015 році та триває досі. В означений період був нарешті врегульований порядок об'єднання територіальної громади й формування органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади. Отже, держава, намагаючись зміцнити фінансову та інституційну спроможність територіальної громади, суттєво розширила повноваження об'єднаних територіальних громад на місцях. Однак для остаточного законодавчого оформлення результатів реформи необхідне внесення відповідних змін до Конституції України.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посібник. К.: Атіка, 2000. 304 с.
3. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 2. С. 58–64.

4. Бедрій М. Вєрв у Київській Русі: самоврядування і право. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Вип. 54. С. 39–55.
5. Клімова Г. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип. 8. С. 80–89.
6. Ткаченко А. Магдебурзьке право на теренах українських земель: світоглядно-правові засади. Світогляд – Філософія – Релігія: зб. наук. праць. 2014. Вип. 7. С. 129–139.
7. Руденко О., Козюра І., Ткаленко Н., Маргасова В. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібник. Київ: Кондор–Видавництво, 2016. 226 с.
8. Костенок І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на самоврядні практики на пострадянському просторі. Держава і суспільство. 2012. № 4. С. 168–171.
9. Конституція Української ССР: документ СРСР от 30 января 1937 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=587>.
10. Конституція Української ССР: документ СРСР от 20 апреля 1978 г. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=573>.
11. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-12>.
12. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 3 лютого 1994 р. № 3917-ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3917012>.
13. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад): Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02>.
16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
17. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.