

В цей час виникає досить складна система взаємовідносин між центральною владою, власниками міст та міськими громадами, яка була обумовлена статусом міста. Так, у великокнязівських містах поряд з органами самоврядування функціонувала *старостинська адміністрація* — міський орган державної влади, — очолювана старостою, який призначався центральною владою. Війтів обирали на *міських вічах*, що в документах отримали назву: *громада, копа, купа*¹. Юридизації міське самоврядування у формі війтівства набуває з прийняттям Литовських статутів (1529, 1566, 1688 рр.), якими були узаконені *міські віча*.

Своєрідних форм набуває місцеве самоврядування за часів існування Української козацької держави, що було обумовлено її полково-сотенним устроєм (XVII — XVIII ст.). Полки та сотні одночасно були військовими та адміністративно-територіальними одиницями і користувалися військово-адміністративним самоврядуванням. Після підписання у 1654 року Договору між Україною та Московською державою починається процес поступової ліквідації українських форм місцевого самоврядування. Так, після смерті гетьмана І. Скоропадського 3 липня 1722 року в Україні запроваджується так звана *комендантська система*, передбачала адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку російських комендантів. У 1764 році ліквідується Гетьманство, а в 1783 році магістратські та ратушні суди замінюються судами “по учреждению о губерниях” та скасовується полково-сотенний устрій. Після видання Катериною II 21 квітня 1785 року “жалованой грамоты на права и выгоды городам Российской империи” були створені нові станові органи міського самоврядування — *міські думи*. І процес уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні за російським зразком було завершено² XIX — початок XX сторіччя характеризувався становленням в Україні загальноімперських форм місцевого самоврядування. Так, у 1838 році запроваджується *станове самоврядування державних та вільних селян у формі сільського товариства*, що у 1861 році було поширено на всіх селян. *Сільське товариство* збіглося з *сільською громадою* і мало свою корпоративну власність, в тому числі й на землю. Найважливіші питання в сільському товаристві вирішував *сільський схід*. Поточні справи вирішували обраний на сході *сільський голова* та призначений *сільський писар*.

За часів УНР здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Вже в II Універсалі Української Центральної Ради (20. 11. 1917 року) оголошувалося про необхідність “вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях” [1, 68]. За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 року конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися *права широкого самоврядування* (ст. 5). Ст. 26 Конституції закріплювала принцип *організаційної самостійності місцевого самоврядування*: “Всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть. Міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки” [2, 74].

Проте ці конституційні положення не були реалізовані. Нова історія місцевого самоврядування в Україні починається після прийняття 7 грудня 1990 року Закону “Про Ради місцевих депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”, де *міське самоврядування* визначалося як “територіальна самоорганізація громадян

¹ Звідси право міської громади збиратися на віча отримало назву *копного права* (прим. автора).

² Офіційно магдебурзьке право в Україні було скасовано в 1831 році (в Києві — указом Миколи I від 23 грудня 1834 року). (прим. автора).

для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази”. Прийняття Закону стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад — вони мали двоїсту природу: як *органи місцевого самоврядування* і як *органи державної влади*.

Наступним кроком у становленні місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 року нової редакції Закону (в новій редакції він мав назву Закон України “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”), де *намітився відхід від дуалістичної теорії* та передбачалося впровадження інститутів місцевого і регіонального самоврядування. *Місцеве самоврядування* розглядалося як територіальна самоорганізація для вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. А *регіональне самоврядування* як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя. Територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального — район, область.

Донедавна таке поняття, як територіальний колектив, не досліджувалося в жодній із суспільствознавчих наук. У значному списку радянських монографій, присвячених проблемам колективу в його широкому розумінні, дослідженню такого його різновиду *територіальний колектив, приділяється незначне місце*.

Зазначимо, що термін *територіальний колектив* не фігурує ні в Основному Законі, який оперує поняттям “територіальна громада”, ні в чинному на момент прийняття Конституції Законі України від 26 березня 1992 року “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”. В інших законопроектних документах, зокрема проєкті Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів” (1994 р.) [7, 26-58], законодавець користувався термінами “громадяни України”, “трудоці всіх націй”, “громадяни, що мешкають на території” (статті 1, 2, 3), “населення адміністративно-територіальних одиниць” (ст. 15), не вводячи категорію *територіальний колектив*, що, на нашу думку “розмивало” смислову визначеність предмета закону. У проєкті Закону України “Про державну владу і місцеве самоврядування” (1994 р.) та в Конституційному Договорі між Верховною Радою України і Президентом України “Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України” (1995 р.) [9, 133] термін *територіальний колектив* вживається для пояснення його ролі як первинного суб’єкта самоврядування й етимологічної характеристики, як сукупності громадян, що мешкають у селах (сільрадах), селищах і містах. Таке тлумачення *територіального колективу* було піддано критиці рядом науковців, котрі вважали, що ототожнення територіального колективу з населенням, громадянами, які мешкають на певній території, веде тільки до рефлексії його територіальної визначеності. Закріплення в Конституції України (ст. 140) правового становища *територіальної громади* відповідає не тільки сформованій міжнародній практиці, але й історичним традиціям українського народу. Разом з тим існуючу потребу в докладнішій характеристиці територіальної громади, що мала міститися в профільному законодавстві про місцеве самоврядування, на наш погляд, практично реалізовано не було. Дефініція *територіальної громади*, що міститься в Законі України від 21 травня 1997 року “Про місцеве самоврядування в Україні”, практично повторює конституційне формулювання, за винятком хіба що акценту на постійне проживання жителів у ме-

жах певної адміністративно-територіальної одиниці. Нарешті, **інтереси конкретної особистості — члена територіальної громади — становлять його муніципальні права у вузькому розумінні, які виникають у процесі реалізації особою практично всіх своїх життєвих прагнень.** При такій реалізації конкретний житель виступає як суб'єкт-об'єкт місцевого самоврядування, концентруючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал [10, 25-26].

Таке взаємне врахування всієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом існування і функціонування системи місцевого самоврядування, толерантності і протекціонізму до неї центральної влади держави. Таким чином, **територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє в просторових межах держави, у рамках якої реалізуються потреби та інтереси жителів певних територій.**

Література

1. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. — К.: Філософська і соціологічна думка. — 1992. — С. 68.
2. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. — С. 74.
3. Карлов А. А. Формирование института местного самоуправления. — К., 1993. — С. 46.
4. Политическая система зарубежных стран социализма / Под ред. И. П. Ильинского. — М., 1981; ГДР: основы государственного строя / Под ред. Б. Н. Топорнина. — М., 1971; Страшун Б. А. Социализм и демократия. — М., 1976; Бойцов В. Система субъектов советского государственного права. — Уфа, 1972; Иванов С. Н., Югов А. А. Территориальные коллективы социалистического самоуправления советского народа // XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. — Свердловск, 1988.
5. Руда Н. Правовий статус територіального колективу // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. — К., 1994. — С. 65.
6. Проект Конституции Украины от 26 октября 1993 года // Юридический вестник. — 1994. — № 1. — С. 5-57.
7. О местных Советах народных депутатов: Проект Закона Украины: Принят Верховным Советом Украины в первом чтении 17 июля 1994 г. // Юридический вестник. — 1995. — № 1. С. 26-58.
- 8.: Баймуратов М. А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов // Юридический вестник. — 1996. — № 1. — С. 97.
9. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 18. — Ст. 133.
10. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Одесса, 1996. — С. 25-26.

А. А. Верлан, В. А. Малюска

Винницкий торгово-экономический институт
Киевского национального торгово-экономического университета,
кафедра социально-экономических наук,
ул. Соборная, 87, Винница, 21100, Украина

ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ В УКРАИНЕ

РЕЗЮМЕ

В данной работе авторы освещают вопрос территориальной общины, с точки зрения истории ее правового обеспечения и нормативно-правовых актов, которые в наше время существуют в Украине по поводу местного самоуправления. Закрепление в Конституции Украины (ст. 140) правового статуса территориальной общины отвечает не только сформированной международной практике, но и историческим традициям украинского народа.

Ключевые слова: территориальная община, местное самоуправление, муниципализм, муниципальные права личности.