

Мануїлова К.В.

Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К.Д. Ушинського

УКРАЇНСЬКІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ (ІХ–XXІ СТОЛІТЬ): ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються особливості функціонування об'єднаної територіальної громади в умовах децентралізації влади на теренах нашої держави в різні історичні періоди.

Розглянуто особливості існування територіальних громад в умовах децентралізованої влади на українських теренах у додержавну добу, литовсько-польський та імперський періоди. На основі аналізу особливостей існування об'єднаної територіальної громади в умовах децентралізованої влади в минулому України з'ясовано, що в нашій державі склались традиції, які можуть позитивно сприяти створенню об'єднаної територіальної громади на українських теренах.

До можливих викликів і ризиків функціонування сучасної об'єднаної територіальної громади України віднесено: помилковість визначення термінів закінчення реформи з децентралізації влади України; багаторічне військово-протистояння на Сході України; складну соціально-економічну ситуацію та корупцію в нашій державі; недосконалість законодавчої бази з децентралізації влади.

Втім, попри наявні традиції існування громад у минулому, а також значної демократичності прописаних у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» принципів і чинників щодо об'єднання громад, упровадження Закону на практиці викликає низку ускладнень. На жаль, сьогодні в чинному законодавстві України немає чіткого визначення означених критеріїв. Такий виклик може спричинити трактування критеріїв деякими можновладцями на власний розсуд. Останнє особливо небезпечно в полікультурних, поліетнічних і полірелігійних громадах, оскільки може призвести до зростання етнічної та релігійної ворожнечі, поширення конфліктних ситуацій у громаді.

На наш погляд, ефективним засобом розв'язання проблеми є відкрите обговорення складних питань із населенням, зокрема на сходах громади, а також через інтернет-ресурси (соціальні мережі, е-конференції, е-форуми тощо).

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, реформа, децентралізація влади, Україна.

Постановка проблеми. Упровадження в нашій державі реформи з децентралізації влади у 2014 р. поставило на порядок денний не лише наукове обґрунтування й прогнозування можливих результатів децентралізації влади, а й створення і функціонування об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ).

На наш погляд, яскравим прикладом, що ілюструє особливості функціонування ОТГ в умовах децентралізації влади на теренах нашої держави, є громади, що існували в різні історичні періоди на українських землях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність окремих українських громад опосередковано розглянуто у працях істориків М. Іванішева, І. Лучицького, М. Ковалевського, І. Бойко, Н. Герасименко, Б. Тимошук, А. Гурбик та ін. Учені різних наукових напрямів (О. Батанов, М. Грицаєнко, О. Мороз, Л. Муркович та ін.) здійснили спроби визначити окремі сутнісні ознаки поняття

територіальної громади та схарактеризували особливості створення об'єднаних територіальних громад сучасної України. Але в наявних наукових розвідках не акцентовано увагу на питанні функціонування саме української об'єднаної територіальної громади в різні історичні періоди. Крім того у дослідженнях недостатньо висвітлена актуальна для нинішньої України проблема вивчення досвіду існування територіальних громад на українських теренах в умовах децентралізованої влади в різні історичні періоди. Отже, проблематику об'єднаної територіальної громади України не можна вважати повністю пізною.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення особливостей існування територіальних громад в умовах децентралізованої влади на українських теренах у різні історичні періоди. Для досягнення означеної мети нами були поставлені такі завдання: окреслити критерії ОТГ для визначення територіальних громад у минулому

України; проаналізувати особливості існування в минулому України територіальної громади в умовах децентралізованої влади; розглянути законодавство щодо сучасної української ОТГ; надати рекомендації щодо вдосконалення нинішньої програми реформи децентралізації влади України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зазначимо, що термін «територіальна громада» є відносно «новим» для вітчизняної науки, оскільки його не вживали раніше, уперше він з'явився лише в добу незалежності України в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., а також в ухвалі Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення ч. 1 ст. 133 Конституції України від 25 грудня 2003 р. [1]. У цих документах наведено таке визначення поняття: «територіальна громада – це 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» [1].

Отже, до територіальних громад, що існували в минулому, ми будемо відносити такі поселення, для яких характерні такі ознаки:

- жителі, що постійно проживають в самостійній адміністративно-територіальній одиниці (село, селище, місто тощо);
- добровільне об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром.

Функціонування громади – невіддільна і традиційна риса українського суспільства в умовах відсутності централізованого управління, що існувала ще у східнослов'янських племен. Так, ще на початку ХХ ст. російський історик М. Павлов-Сильванський (1869–1908 рр.), характеризує владні органи давньоруських земель, зазначив: «Починаючи з доісторичної доби і до ХІІ ст. основною установою у східних слов'ян була «громада», або «мир»». Мирське (громадське) самоврядування складалось із нижчих самоврядних вервей (сільська територіальна громада) та вищого самоврядного союзу: землі, племен із повновладними народними зборами, вічем. Дослідник підкреслює, що цей «мирський лад із давніх-давен був пов'язаний із давніми родовими союзами, він зберігся й у київську добу, коли сторонні князі зі своїми дружинами з посадниками є елементом, накладеним на лад мирського самоврядування, віче зберігало свою впевнену владу, запрошу-

ючи князів і виганяючи їх, «вказуючи їм шлях»» [2, с. 157–159]. Аналогічної думки дотримуються сучасні вітчизняні дослідники В. Віліжінський і М. Попов. Означені науковці вважають, що Давня Русь була заснована на «ґрунті потужних, самоорганізованих і самодостатніх громад, які державна влада та місцева знать завжди намагалася послабити» [3, с. 30].

Підкреслимо, що в дещо модифікованому вигляді, проте незмінною по своїй суті українська громада продовжувала існувати в бездержавну литовсько-польську добу. Так, козацьке товариство, або громади, з'явилися на українських землях ще в литовську добу. Науковці підкреслюють, що «на становленні козацької громадської влади та козацьке самоврядування позначилась втрата залишків автономії української державності, посилення соціально-економічних і національно-релігійних утисків, а також прагнення козацької спільноти до свободи, уникнення неволі, ненависті влади панів й урядовців» [4, с. 16].

Загалом, козацтво являло собою об'єднання місцевих козацьких громад. Козацька громада в територіальному плані – це один населений пункт: місто, містечко або село. Кожна козацька громада мала власні органи козацького самоврядування, які функціонували на засадах некодифікованого Звичаєвого козацького права.

Козацька громада успадкувала давньоруські вікові традиції й активно застосовувала під час розв'язання питань засоби прямої демократії. Специфічною особливістю козацької ради було те, що всі козаки мали право брати участь у козацькій раді й обговорювати найважливіші питання, причому вирішальною була думка простих козаків, а не козацької старшини. Так, німецький посол Еріх Лясота під час відвідування Запорізької Січі 1594 р. був присутній на одній із козацьких рад. Пізніше він так охарактеризував проведення козацької ради: «При обговоренні найважливіших питань козаки ділились на два кола. В одному колі була козацька старшина, в іншому – прості козаки. Після ухвалення рішення простими козаками вони оголошували своє рішення старшині, пригрозивши, що, якщо хтось буде проти, вони його втоплять у воді. Козацька старшина відразу погоджувалася, бо не могла протівитися черні, яка сильніша, могутніша й загартованіша, й не терпить ніяких заперечень» [5].

Отже, козацька громада мала можливість безпосередньо впливати на функціонування владні інституції козацького суспільства. Перебуваючи далеко від влади Литви та Польщі, козаки, за

згодою з литовськими князями, організували Запорізьку Січ. Численні писемні джерела свідчать, що козаки створили «місцеве самоврядування, яке пізніше було підтримане першими польськими королями» [6, с. XVIII].

Запровадження магдебурзького права на українських землях поклато початок існуванню «міської громади». Адже магдебурзький привілей дозволяв міщанам утворювати в місті свою громаду. Так, «до складу громади входили міщани – жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи князюму замкові» [7, с. 258].

На наш погляд, українські державознавці О. Лукша, І. Федів цілком слушно зазначили, що «класичним актом часткової децентралізації суверенної влади середньовічної держави та її правителя (короля) на рівні міста та його громади була Магдебурзька, або коронна грамота, що передбачала ряд пільг (зі сплати податків) і компетенцій для самостійного вирішення міською владою питань місцевого значення» [8, с. 5]. Попри недосконалість, а також величезне різноманіття конкретних форм і проявів магдебурзького самоврядування на українських землях, «у повному обсязі імунітетними правами користувалися представники католицької громади міста (німці, поляки) та уніати; православну більшість залучено до них на більш пізньому етапі; католики та уніати мали привілейовані права на заміщення керівних посад в органах міської влади; органи міського самоврядування (магістрат на чолі з війтом) обирались повноправними мешканцями міста, хоча це їхнє право обмежувалося міським патриціатом, представниками місцевої державної влади (воєводами, старостами тощо) чи землевласниками», – підкреслила дослідниця магдебурзького привілею Н. Левченко [9, с. 12].

Загалом можна констатувати, що окремі міста, які наділені магдебурзьким привілеєм, являли собою українські міські територіальні громади.

Перебування українських земель під російською владою поступово спричинило знищення територіальних громад на українських землях та запровадження централізованої влади. Уперше це відбулось у другій половині XIX ст. Причинами проведення в 1864 р. земської реформи в Російській імперії стала суцільна криза, що охопила всі підросійські землі. Спробою виходу із кризового стану стало запровадження в 1864 р. земського самоврядування в українських губерніях і повітах, які належали Російській імперії. Означені реформи ознаменували провал попередньої централізованої

імперської політики на українських землях. Соціолог Ф. Бородкін підкреслив, що «земства та міські управи були покликані заповнити функціональний простір управління, спорожнений після скасування кріпосного права. Їх діяльність дозволялася згори, а компетенція формувалася не історичними традиціями, а урядом, який вирішив децентралізувати деякі свої функції» [10, с. 104].

У вітчизняній науці усталеною є думка про те, що ««земська реформа імператора 1864 р.» була спробою деконцентрації влади, формування бодай якось наближеної до населення губерній і повітів системи державної адміністрації. Будучи наскрізь пронизаною авторитарними традиціями правління, закладеними ще в часи Московського царства, ця реформа дуже швидко знівельовала, хоча слід визнати, що вона дещо сприяла підвищенню ділової активності свого часу» [11, с. 5]. Загалом погоджуємося з авторами, але зазначимо, що в англійській мові термін «деконцентрація» часто належить до категорії «адміністративна децентралізація» [12].

Деконцентрацію в науковому середовищі вважають найслабшою формою децентралізації влади. Слово «деконцентрація» (від лат. *de-*, що позначає відсутність, скасування, усунення чогонебудь, і фр. *concentration* – «розосередження»). Деконцентрація влади, за влучним виразом відомого французького юриста Жана Жікеля, – це «централізація через посередників», оскільки деконцентрація являє собою передавання деяких владних повноважень центру на місцевий рівень представникам держави [13].

Як відомо, радянська доба – це період жорсткої централізації влади, як наслідок, перервана традиція існування територіальних громад. Процес створення правового підґрунтя для ОТГ розпочато в 1997 р. і продовжено реформою децентралізації влади у 2014 р. Остання має закінчитись, за задумами реформаторів, у 2020 р. остаточним створенням ОТГ на всій території нашої держави.

Зробимо поточні підсумки створення ОТГ і реформи децентралізації влади в нашій державі. Запровадження реформи децентралізації влади відбувається досить кволо. До причин такого становища варто віднести таке:

– по-перше, сподівання закінчити реформу з децентралізації влади України у 2020 р., на наш погляд, певним чином є упередженим. Як свідчить світовий досвід, процес створення децентралізованої влади досить тривалий у часі. Зокрема, у низці західноєвропейських держав (Швейцарія, Великобританія, Німеччина, Польща й ін.)

реформа з децентралізації влади розпочата кілька десятиріч тому і триває дотепер;

– по-друге, на процес запровадження реформи децентралізації влади України та створення ОТГ негативно впливають багаторічне військове протистояння на Сході України; складна соціально-економічна ситуація та корупція в нашій державі;

– по-третє, недосконалість законодавчої бази з децентралізації. Загальновідомо, що важливим кроком у напрямі створення децентралізованої влади України є насамперед добровільне об'єднання громад. Адже саме ОТГ, за задумом реформаторів, із власними виборними органами місцевого самоврядування мають стати своєрідними «осередками» суспільно-політичного, соціально-економічного та культурного життя населення певної громади.

Урядом нашої держави 4 вересня 2015 р. ухвалений Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де визначено принципи добровільного об'єднання територіальних громад, до яких віднесено такі: «конституційність і законність; добровільність; економічна ефективність; державна підтримка; повсюдність місцевого самоврядування; прозорість і відкритість; відповідальність» [14, ст. 2].

Більшість чинних законодавчих актів із децентралізації влади України на практиці не працюють. Дотепер у нашій державі не створено дієвої децентралізованої влади.

Для ілюстрації недосконалості законодавства з децентралізації влади України проаналізуємо окремі пункти Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Так, у Законі наголошено, що «під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади» (ст. 4, п. 2).

Передусім зазначимо позитивні сторони вищезначеного Закону. Створення ОТГ – значний крок у напрямі демократизації та формування громадського суспільства на українських теренах. Але, попри традиції існування громад у минулому, а також значну демократичність прописаних у Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» принципів і чинників щодо об'єднання громад, запровадження означеного Закону на практиці спричиняє ускладнення. До останніх зазвичай відносять такі питання: що робити з так званими бідними громадами? Адже заможні громади зазвичай не жадають об'єднуватись із ними; Як визначити критерії, що дозволять виявити максимально об'єктивно історичні, етнічні та культурні чинники в багатонаціональних і полікультурних громадах?

На жаль, у чинному законодавстві України немає чіткого визначення означених критеріїв. Це може спричинити трактування критеріїв деякими можновладцями на власний розсуд. Останнє особливо небезпечно в полікультурних, поліетнічних та полірелігійних громадах, оскільки може призвести до поширення етнічної та релігійної ворожнечі у громаді.

Висновки. Отже, проведений аналіз існування територіальних громад у різні історичні часи свідчить, що в нашій державі склались традиції, які можуть позитивно сприяти створенню ОТГ на українських теренах в умовах децентралізованої влади.

Розгляд Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» засвідчив відсутність алгоритму визначення історичних, етнічних і культурних критеріїв створення ОТГ. На наш погляд, ефективним засобом розв'язання проблеми є відкрите обговорення складних питань із населенням, зокрема на сходах громади, а також через інтернет-ресурси (соціальні мережі, е-конференції, е-форуми тощо).

Список літератури:

1. Термін «територіальна громада». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/29885/print> (дата звернення: 21.08.2019).
2. Павлов-Сильванский Н. Феодализм в древней Руси. Петроград : «Прибой», 1924. 160 с.
3. Віліжінський В., Попов М. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. 182 с.
4. Атаманова Н. Правовий порядок Запорізької Січі: ціннісно-нормативний аспект. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2011. № 1. С. 15–18.
5. Берест Дан. Витоки козацтва. Козацьке самоврядування. *Козацьке братство, козацькі цінності, судочинство, паланки, козацька рада, гетьман-атаман, кіш*. URL: <http://pravoslavnu.narod.ru/kozak3.htm> (дата звернення: 24.10.2017).

6. Архив Юго-западной России, издаваемый Временной комиссией для разбора древних актов : в 35 т. Ч. 3. Т. 4 : Акты относящиеся к эпохе Богдана Хмельницкого. Киев : Акц. щб. печ. и изд. дела Н.Т. Корчак-Новицкого, 1914. 946, XLXIII с.

7. Ровинська К. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України. *Теорія та практика державного управління*. 2013. № 2. С. 257–263.

8. Лукша О., Федів І. Місцеве самоврядування в Україні і: посібник-порадник для депутатів місцевих рад. Київ : Асоціація міст України, 2010. 117 с.

9. Левченко Н. Формування сучасної української моделі місцевого самоврядування в контексті історичного досвіду (магдебурзьке право). *Державне будівництво*. 2010. № 1. С. 1–18.

10. Бородкин Ф. Ценности населения и возможности местного самоуправления. *Социологические исследования*. 1997. № 1. С. 98–111.

11. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Динис та ін. ; за заг. ред. М. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.

12. Gérard Divay Deconcentration. *Encyclopedic dictionary of public administration*. P. 1–3. URL: http://www.dictionnaire.enap.ca/Dictionnaire/63/Index_by_word.enap?by=word&id=48 (дата звернення: 17.01.2017).

13. Деконцентрация и децентрализация (Déconcentration et décentralisation) URL: <http://www.france-jus.ru/index.php?action=fiche&id=84&page=fiches> (дата звернення: 17.07.2014).

14. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 4 вересня 2015 р. № 676–VIII. *Голос України*. 2015. № 39.

Manuilova K.V. UKRAINIAN TERRITORIAL COMMUNITIES (IX–XXI centuries): HISTORICAL AND LEGAL ASPECT

The article deals with the peculiarities of functioning of the united territorial community with the conditions of decentralization of authority in the territories of our state in different historical periods in the Ukrainian territories.

The peculiarities of the existence of territorial communities in the conditions of decentralized authority in the Ukrainian territories in the state days, Lithuanian-Polish and imperial periods are considered. An analysis of the peculiarities of the existence of a united territorial community in the conditions of decentralized authority in the past of Ukraine revealed that in our country certain traditions have emerged that can positively contribute to the creation of a united territorial community in the Ukrainian territories.

Possible challenges and risks to the functioning of the modern united territorial community of Ukraine include the inaccuracy of the timing of the reform on decentralization of the Ukrainian authorities; a long standing military confrontation in eastern Ukraine; difficult socioeconomic situation and corruption in our country; the imperfection of the legislative framework on decentralization of authority.

However, in spite of the existing traditions of the existence of communities in the past, as well as the considerable democracy, the principles and factors laid down in the Law “On Voluntary Association of Territorial Communities” set out in law bring about practical implementation of the law in practice. Unfortunately, today in the current legislation of Ukraine, there is no clear definition of these criteria. Such a challenge may entail interpretation by some authority holders at their discretion. The latter is especially dangerous in multicultural, multi-ethnic and poly-religious communities, as it can lead to increased ethnic and religious enmity and increased conflict in the community.

In our view, open discussion of complex issues with the public is an effective way of solving the problem. In particular, at community meetings, as well as through online resources (social networks, e-conferences, e-forums, etc.).

Key words: united territorial community, reform, decentralization of authority, Ukraine.