

## ІСТОРІЯ СТАТУТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### HISTORY OF THE STATUTES OF COMMUNITIES

**Чудик Н.О.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри публічного права  
юридичного факультету*

*Тернопільського національного економічного університету*

У статті розкрито історію статутів територіальних громад. Проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід статутної нормотворчості, а також подано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України з даного питання.

**Ключові слова:** територіальна громада, статут територіальної громади, статутна нормотворчість, місцеве самоврядування, муніципальне право.

В статье раскрыта история уставов территориальных общин. Проанализирован отечественный и зарубежный опыт уставного нормотворчества а также поданы предложения относительно совершенствования действующего законодательства Украины по данному вопросу.

**Ключевые слова:** территориальное общество, устав территориального общества, уставное нормотворчество, местное самоуправление, муниципальное право.

This article deals with the history of the statutes of communities. Home and foreign experience of regulation rulemaking are analyzed and also suggestions are given, in relation to perfection of current legislation of Ukraine on this question.

**Key words:** territorial society, regulation of territorial society, regulation rulemaking, local government, municipal law.

Статути територіальних громад мають давню традицію. Вони були важливим локальним джерелом права і відігравали свого часу надзвичайну роль в історії становлення та розвитку сучасних форм місцевого самоврядування. Саме з появою статутів (хартій) міст пов'язують виникнення передвісника сучасного місцевого самоврядування – комунального самоврядування в країнах Західної Європи в ході так званих «комунальних революцій» XI-XII ст.

Аналіз історії статутів територіальних громад у сучасній зарубіжній науці проводився у працях С. А. Авак'яна, А. А. Акмалової, С. В. Арбузова, І. В. Бабичева, Г. В. Барабашева, М. С. Бондаря, Т. М. Бялкіної, В. І. Васильєва, І. В. Видріна, Б. Ц. Жалсанова, А. Р. Єрьоміна, Ю. Д. Казанчева, А. М. Костюкова, О. В. Кудрякова, О. О. Кутафіна, Т. С. Масловської, В. С. Мокрого, І. І. Овчинникова, М. Л. Пешина, М. В. Постового, О. А. Сергєєва, О. В. Сикайло, В. І. Фадєєва, С. І. Чащиної, О. І. Черкасова, К. С. Шугриної та ін.

Виходячи з цього, одним з ключових питань теорії статутів територіальних громад є дослідження процесів становлення та розвитку статутів територіальних громад в історичній ретроспективі. Адже комплексний аналіз юридичних, соціально-політичних та територіальних процесів становлення місцевого самоврядування та його правової основи, усвідомлення місця у конституційно-правовому механізмі регулювання муніципальних відносин актів локальної нормотворчості насамперед та у першу чергу вимагає діалектичного аналізу еволюції статутів територіальних громад як джерела конституційного права та одного з визначальних чинників становлення локальної демократії. Адже інститути місцевого самоврядування, рівень, зміст, форми і методи його здійснення, а також такі акти локального

нормотворення, як статути територіальних громад, виникають не відразу, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов. Тому саме діалектичний метод дозволяє виявляти та вирішувати правові, соціально-політичні, історичні, культурні, демографічні та інші проблеми, які виникають в процесі визнання, становлення, розвитку, організації та функціонування місцевого самоврядування, розкрити діалектичну єдність та детермінованість загальних процесів демократизації суспільства та держави, становлення місцевого самоврядування, формування дієздатних територіальних громад та ефективної системи локального захисту прав особистості в Україні.

Використання історичного підходу щодо дослідження статуту територіальної громади як джерела конституційного права має важливе теоретико-методологічне значення. Адже маючи перед собою різноманітні моделі організації та форми здійснення місцевого самоврядування у містах, селищах, селах, які впроваджувалися протягом історії української держави, дослідивши злети та кризи демократії та її інститутів в Україні, розглянувши характер стосунків сільських, селищних, міських територіальних громад з іншими суб'єктами місцевого самоврядування та інститутами держави та політичної організації суспільства, а також іншими територіальними громадами, населеними пунктами та державами, які виникають у процесі становлення місцевого самоврядування в Україні, маючи перед собою приклади такої еволюції у зарубіжних країнах, можна не тільки зрозуміти ті об'єктивні та суб'єктивні, внутрішні та зовнішні причини, які обумовлюють сучасне становище місцевого самоврядування та локального статутного нормотворення, а й окреслити тенденції

розвитку муніципальної демократії та перспективи формування дієздатних територіальних громад, правових основ їх діяльності.

Це дозволяє, по-перше, розглядати еволюцію статутів територіальних громад як джерел права та конституційного права зокрема як цілісний процес виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку місцевого самоврядування, далекий від монотонності і прямолінійності. По-друге, аналіз еволюції статутів територіальних громад сіл, селищ, міст дає можливість виділити в загальному історичному русі розвитку місцевого самоврядування в Україні ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими, соціально-економічними та управлінськими параметрами. По-третє, незважаючи на те, що в цілому розвиток інститутів місцевого самоврядування в Україні характеризується радикальними змінами управлінських парадигм [1] – від найпростіших вічових зборів Київської Русі до інститутів козацької демократії; від природно-правових вітчизняних форм громадівського устрою до перенесеної з Заходу політичної моделі магдебурзького права із розвинутою системою статутного нормотворення; від самоврядування вільної Української козацької держави до уніфікованої системи земського управління за часів Російської імперії; від нетривалого функціонування самоврядних структур під час правління Центральної Ради через терни радянського тоталітаризму з його відкиданням будь-яких проявів локального нормативного саморегулювання до конституційної моделі місцевого самоврядування, в основі якої – право територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення, у тому числі й шляхом прийняття статутів територіальних громад – в умовах сучасної незалежної української держави, – ретроспективний аналіз статутів територіальних громад як джерел конституційного права дозволяє не лише простежити певну наступність протягом вітчизняної історії місцевого самоврядування особливої ролі статутного регулювання, а й виявити проблеми, які виникають у процесі становлення місцевого самоврядування, та окреслити тенденції розвитку локальної демократії у сучасній Україні.

Слід зазначити, що розвиток статутів територіальних громад, муніципальних хартій та інших актів локальної саморегуляції у місцевому самоврядуванні – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Хронологічні рамки цих етапів значною мірою носять умовний характер. Між тим критеріями переходу від одного історичного етапу до іншого слугували різкі, переломні моменти у розвитку державного управління, місцевого самоврядування та вітчизняної державності, які були викликані сукупністю загальнонаціональних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних, демографічних та інших тенденцій і процесів, які детермінували визнання, розвиток або занепад, відродження та перманентне реформування інститутів

місцевого самоврядування як в Україні, так і у більшості зарубіжних країн.

Місце і роль статутів територіальних громад та інших аналогічних за своєю природою актів місцевого самоврядування у процесі формування місцевого самоврядування надзвичайно великі. Ще на ранніх етапах розвитку муніципальної демократії статути міст практично були головним її символом, виступали своєрідними комунальними конституціями міських громад протягом багатьох століть. Саме у цей період, коли відбувалися масові міграції сільських жителів у міста від кріпосного пригнічування, що усе більше посилювався, стрімко розвивалися міські вольності та у середньовіччі міські статути вносилися знамениті фрази «Luft in der Städten frei mache» (міське повітря робить нас вільними) або «Kein Huhn fliegt über die Mauern» (жоден півень не перелітає через міські стіни).

Ці вольності особливо ярко проявилися у X-XI ст. ст. у містах центральної Німеччини, яким «засновники» цих міст – князі, графи та єпископи – вважали вигідним надати значну автономію, видаючи їм особливі хартії. Цей муніципально-визвольний процес повною мірою відноситься до європейського континенту – Франції, Німеччини, Фландрії та, з деякими відмінностями, до Італії; в Англії ж розвиток сеньйоріального режиму у багатьох випадках обмежився одними помістями, і тому міста доволі успішно боролися там за свою автономію частіше за все безпосередньо з центральною державною владою, яка поступово поступалася їм. Так, після обнародування «великої хартії свобод» центральний уряд кілька століть надавав містам чисельні грамоти, у яких підтверджувалися їх привілеї та розширювалися міські вольності [2, с. 34, 46].

Як правило, в спеціальній літературі в історії статутів територіальних громад виділяють два основних періоди: доконституційний та конституційний [3, с. 9-11]. Так, у доконституційний період, тобто у період, коли держава була варварською (рабовласницькою, феодалною) за рівнем своєї цивілізації, самоврядування територіальних громад (сільських та міських) носило становий характер і закріплювалося, наприклад, грамотами власників міст, феодалів (у привілейованих містах, містечках, селах) або нормами звичаєвого права (у непривільованих містах, містечках і селах). У конституційний період, коли держава стала конституційною (конституційна монархія або республіка), а її громадяни звільнені від феодалних повинностей, право на самоврядування у територіальних громадах було визнано для них загальним і рівним.

Статути як кодифіковані акти, що регламентують життєдіяльність міст, найважливіші аспекти міського самоврядування, з'являються з XII ст. в Італії. Перші хартії середньовічних міст Італії (Мантуя – 1014 р., Феррара – 1055 р., Піза – 1081 р., Кремона – 1114 р.), Франції (Сент-Омер – 1127 р., Монтобан – 1144 р., Бове – 1182 р., Камбре – 1184 р., Арбуа – 1282 р.), Нормандії (Верней – 1100 р.), Німеччини (Вормс – 1073 р., Майнц – 1077 р., Фрайбург – 1120

р., Магдебург – 1188 р.), Англії (Лондон – 1129 р., Іпсвіч – 1200 р.) були своєрідним засобом «юридизації» комунальної форми самоврядування, а їх метою було закріплення муніципальних прав і свобод (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування. Попередниками цих хартії були зібрання норм, на яких присягали консули і жителі північно-італійських міст [4, с. 130-131].

Так, наприклад, статут французького міста Лаона складався з 23 статей, визначав статус громадянства комуни, її кордони, майнові та цивільні права громадян, у тому числі жінок, покарання за окремі злочини, регулював взаємовідносини комуни з єпископом, сеньйором та королем. Важлива деталь: особи, які входили до складу комуни, окрім звичайних повинностей – цивільних та військових, були повинні протягом першого року або побудувати будинок, або придбати виноградник, або довести володіння певним майном, щоб у випадку притягнення до суду мати достатнє матеріальне забезпечення для сплати штрафів.

Більш абстрактний текст статуту іншого французького міста Сент-Омер (1127-1128 рр.) містив відомості про політичний устрій комуни (присяга, вибори двох мерів, призначення суддів та міської колегії), про її фінанси (плата за вступ до комуни, перелік майна, яке обкладатиметься податком), принципи правосуддя та судочинства, про повинності городян, правила поведінки гостей міста тощо [5, с. 80].

Хартія міста Бове складалася з сімнадцяти статей, які закріплювали положення про те, що всі люди в стінах міста та в приміських територіях мають присягнути комуні; кожний має допомагати іншому, якщо вважатиме це правильним; якщо права будь-якої особи, яка присягнула комуні, порушуються, вона має право принести скаргу перам комуни, які зобов'язані розглянути її та захистити ці права; жодна людина, яка порушила права члена комуни, не буде допущеною у місто, поки вона не відшкодує збитки згідно з рішенням перів тощо. Хартія не визначала форми управління міської гро-

мади, а тільки встановлювала, що її пери повинні виносити рішення та гарантувати життя та власність її членів [6, с. 344].

Цікавою є статутна регламентація у середньовічних містах окремих демократичних інститутів, зокрема виборів при формуванні органів міського самоврядування. Безумовно, процедура «виборів» у багатьох середньовічних комунах може бути названою такою лише за умови, якщо її не порівнювати з виборами у сучасному розумінні. У хартіях комун доволі рідко зустрічалися відомості щодо процедури виборів, враховуючи, що під нею розумілася природна традиційна процедура вибору посадових осіб на зборах, які нерідко називалися «парламентом», «асамблеєю» делегованих представників. Але вимоги до кандидатів, як правило, регламентувалися доволі жорстко. Так, за хартією м. Арбуа 1282 р. (Франція), «жодна з обраних комуною осіб не мала права відмовитися від обрання», за хартією м. Валанс'єна, нещодавно обрані управлінці мали «на роздуми» лише одну добу, протягом якої вони могли спробувати відвести свою кандидатуру у виключних випадках, враховуючи, що виконання виборних посад прирівнювалося до повинності, хоча й почесної.

Ще з часів зародження статутного права в Європі спостерігалися прояви його впливу на сучасні українські терени. В історичних джерелах зберігалась згадка про датований 1290 р. статут кримського міста Кафи (Феодосії), яке на той час було генуезькою колонією. На жаль, від цього документу залишилися лише назви статей, але інші документи свідчать про високий рівень організації муніципального життя цієї колонії [7].

Позитивний зарубіжний досвід та вітчизняна практика муніципального будівництва свідчить, що статут територіальної громади, за умовою його прийняття населенням (безпосередньо або представницьким органом територіальної громади), має стати основним пріоритетним нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, який є своєрідною локальною конституцією на території, на яку розповсюджується юрисдикція відповідної територіальної громади, – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій та повноважень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Горбатенко В. П. Традиції українського самоврядування / В. П. Горбатенко, О. В. Батанов // Українське слово. – 2004. – 15-21 січня.
2. Велихов Л. А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Велихов Л. А. – М. : Наука, 1996. – 468 с.
3. Мурашин О. Г. Правозастосовчі акти прямого народовладдя (теоретичний аспект) / О. Г. Мурашин // Право України. – 1999. – № 8. – С. 24–28.
4. Кравченко В. В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування / В. В. Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 38-41.
5. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / [Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. И., Ковлер А. И., Козлова Н. Ю.]; ред. Л. С. Мамут. – М. : Наука, 1995. – 301 с. – (Институт государства и права РАН).
6. Берман Г. Дж. Западная традиция права : эпоха формирования / Дж. Г. Бергман ; [пер. с англ.]. – [2-е изд.]. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1998. – 624 с.
7. Генуэзские колонии Крыма (XIII-XV вв.) [Электронный ресурс] // Памятники истории и культуры Крыма. – Режим доступа : <http://www.ccssu.crimea.ua/crimea/history/13w.htm>.