

ПОЛІТИЧНА ДУМКА КІНЦЯ ХІХ – ПОЧ. ХХ СТ. ЩОДО РОЛІ ГРОМАДИ У РОЗБУДОВІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена розгляду теорій територіальної громади представників української політичної думки кінця ХІХ – початку ХХ століття. У ній доведено, що ідеї українських політичних діячів та науковців не тільки не втрачають своєї актуальності, а навіть навпаки можуть допомогти сформуванню дійсно ефективної моделі місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: політична думка, громада, територіальна громада, публічна влада, народовладдя, самоврядування, суб'єкт самоуправління, право на самоуправління, адміністративна реформа.

Статья посвящена рассмотрению теорий территориальной громады представителей украинской политической мысли конца ХІХ – начала ХХ столетия. В ней доведено, что идеи украинских политических и научных деятелей не только не теряют своей актуальности, а даже наоборот могут помочь сформировать действительно эффективную модель местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: политическая мысль, громада, территориальная громада, публичная власть, народовластие, самоуправление, субъект самоуправления, право на самоуправление, административная реформа.

The article is devoted to the theory of the territorial society of the representatives of the Ukrainian political thought at the end of ХІХ – the beginning of ХХ century. It shows that the ideas of Ukrainian political and scientists can form a really effective model of the local government in Ukraine.

Key words: political thought, community, territorial community, public power, power of people, self-governance, subject of self-governance, right for self-governance, administrative reform.

Основою розвитку будь-якого демократичного суспільства є наявність принципу народовладдя. Принцип народовладдя в країні передбачає, що народ здійснює публічну владу самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Законодавчо унормована реалізація цього принципу на Україні повинна сприяти реальному залученню громадян до реалізації своїх прагнень та інтересів, а також управління державними справами, відповідно до законодавства країни.

Хоча Україна вісімнадцять років тому стала на шлях побудови незалежної демократичної держави, проте здійснення принципу народовладдя більшою мірою залишається на декларативному рівні.

Відповідно до законодавства України, принцип народовладдя реалізується через представницькі

інститути, серед яких органи місцевого самоврядування. Запорукою ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є наявність дієвої територіальної громади, що на сьогодні є досить актуальним і проблематичним. Це пов'язано, в першу чергу, із тим, що система місцевого самоврядування протягом усього періоду незалежності України зазнавала чималих змін. Починаючи з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року, інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англоамериканської моделі системи місцевої публічної влади [4]. Але і на сьогодні

система місцевого самоврядування залишається малодієвою і майже неефективною.

Отже, зрозуміло, що проблеми місцевого самоврядування та територіальної організації населення є досить актуальними для розбудови публічної влади в Україні. Вирішення даних проблем відбувається як на практичному, так і на теоретичному рівнях, як зокрема, в роботах М. Орзіха [15], М. Баймуратова [1], Ю. Панейко [15], Г. Графського, М. Єфремова, В. Карпеца [8] та ін. Учені розглядають питання історії становлення правових концепцій міського самоврядування, їх практичну реалізацію, здобутки, вади та наслідки.

Проблеми народовладдя та територіальної організації населення не є викликом теперішнього часу, а є лише їх актуалізацією. Більшість сучасних дослідників у вирішенні зазначених проблем звертаються до досвіду іноземних країн, майже не звертаючи уваги на власні історичні надбання. Саме ж дослідження питання територіальної громади в історії української політичної думки сягає своїм корінням глибоко в історію. Особливу увагу даним проблемам починають приділяти вітчизняні дослідники і політичні діячі кінця XIX – поч. XX ст., наприклад, В. Липинський [12], М. Драгоманов [7], І. Франко [23], Л. Українка [22], В. Кучабський [11], В. Старосольський [19], С. Томашівський [21].

Метою даної статті є політологічний аналіз української політичної думки кінця XIX – поч. XX ст. щодо ролі громади в розбудові публічної влади, характеристика концепцій громади та їх порівняння з практикою побудови місцевого самоврядування України.

До розуміння поняття та функцій територіальної громади як у кінці XIX – поч. XX ст., так і сьогодні не існує єдиного підходу та однієї теорії. У загальному вигляді основні положення щодо територіальної громади містяться в Конституції України та законодавчих актах України, серед яких – Закон України «Про місцеве самоврядування».

Незважаючи на те, що в Україні існують основні законодавчі положення щодо територіальних громад, все ж таки ці положення не відбивають чітко статус і функціональність територіальних громад у системі політичного розвитку та державного будівництва.

Сьогодні в Україні функціонування територіальних громад має низку проблем, що потребують негайного вирішення. Наприклад:

- недостатнє вивчення територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування, що, безумовно, негативно віддзеркалюється на нормативній регламентації статусу цих соціальних спільнот;
- у практичній діяльності більшості територіальних громад навіть відсутні статuti, немає спеціальних положень місцевих рад. Через це в тих містах, де є ухвалені статuti, механізми громадської участі відрегульовано на користь не громади й громадянина, а органу місцевого самоврядування. Це унеможливило реалізацію прав громадян

на участь у вирішенні питань місцевого значення. Результат – ми отримуємо, як мінімум, неефективне управління, загострення соціальних конфліктів та широке розповсюдження радикальних форм громадського волевиявлення, таких як мітинги, пікети, страйки.

Якщо ж порівняти теоретичні положення щодо громади політичних діячів кінця XIX – поч. XX ст. із чинним Законом України «Про місцеве самоврядування», то знайдемо досить багато спільних і схожих ідей, що можуть бути досить корисними в умовах сучасного державного будівництва.

По-перше, слід приділити увагу дефініції поняття «територіальна громада». Так, М. Драгоманов у своїй роботі «Передне слово до громади» часто ототожнює поняття «громада» та «товариство» з «народом», зазначаючи, що народ (велике товариство) має складатися з невеликих громад, об'єднаних на основі спільного інтересу і прагнення до колективного вирішення проблеми [7].

Дана позиція Драгоманова віддзеркалюється в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що територіальну громаду формують 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 [16]. Тобто об'єднання громадян в даному випадку повинно відбуватися на основі територіального показника, що має включати реалізацію інтересів територіальної громади даного регіону.

В концепції В. Липинського об'єднання громадян також має відбуватися на основі спільної ідеї. В теорії Липинського досить чітко визначені фактори територіальної організації населення: мова, звичаї, патріотизм. Громадяни, об'єднані за відповідними факторами, повинні виступати за реалізацію спільних інтересів.

Стосовно Закону України «Про місцеве самоврядування» цікавим є те, що до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наголошує, що в розбудові органів місцевого самоврядування в Україні повинні враховуватися історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, котрі повинні бути закріплені в статуті територіальної громади села, селища, міста [16].

Крім того, у визначенні територіальної громади В. Липинський, керуючись концепцією територіального патріотизму, зазначає, що створення територіальної громади повинно здійснюватися з метою пробудження почуття солідарності та єдності між усіма постійними мешканцями української землі, незалежно від їхнього етнічного походження, соціально-класової належності, віросповідання, соціально-культурного рівня.

Дана ідея є досить цікавою, оскільки в сучасних концепціях територіальної громади ведеться дискусія щодо громадянства та національної приналежності членів територіальних громад.

Так, наприклад, М. Орзіха зазначає, що члени територіальної громади не обов'язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на даній території (на чому наполягає більшість дослідників) – вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків [14]. О. Батанов характеризує територіальну громаду як «територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища чи міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [3]. Як бачимо, в даних теоріях існують розбіжності, але в їх основу можна покласти ідею Липинського щодо територіального патріотизму та об'єднання навколо спільної ідеї. Це ще раз підкреслює що теорії В. Липинського та М. Драгоманова цілком відповідають вимогам сучасності, адже основні детермінанти об'єднання громадян у територіальні громади як на поч. ХХ ст., так і в ХХІ ст. майже не змінилися.

По-друге, якщо розглядати функції територіальних громад в політичних концепціях кінця ХІХ – поч. ХХ ст., то тут також існують певні розбіжності в теоріях. Наприклад, М. Сціборський надає право територіальній громаді вирішувати питання щодо розвитку і потреб даної території, фактично надаючи територіальним громадам права ініціативи щодо економічних ресурсів регіону. «Громади, волості, містечка, міста, повіти та вищі одиниці самоуправи мають право вирішення питань про місцеві добра та потреби в межах своєї території, оскільки державна адміністрація не прилучила певної справи до обсягів свого діяння» [20]. Дана позиція М. Сціборського є досить актуальною на сьогодні, адже між політиками та науковцями ведеться активна дискусія щодо надання ширших повноважень органам місцевого самоврядування в бюджетній сфері. Теорія М. Сціборського знаходить своє відображення в ст. 143 Конституції України, яка визначає основні функції територіальних громад. Наприклад, до таких функцій належать: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного, культурного розвитку та контролювання їх виконання; затвердження бюджетів та встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; утворення, реорганізація та ліквідування комунальних підприємств, організацій і установ, а також вирішення інших питань місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [9]. Проте якщо порівняти дані функції з теорією М. Сціборського, то доходимо висновку, що повноваження органів місцевого самоврядування

мають бути більш широкими. Громада повинна вирішувати всі проблеми щодо розвитку своєї території.

Слід зазначити, що сучасні дослідники відповідно до поставленої проблеми визначають особливості побудови системи української моделі організації влади на місцях. Так О. Бориславська зазначає, що особливістю української моделі організації влади на місцях є те, що місцеві органи виконавчої влади створюються і діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності місцевого самоврядування, як у західноєвропейських державах, а й беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Фактично чинна система публічної влади на цьому рівні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і обрані громадами місцеві органи влади. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [4]. На нашу думку, проблема ефективності діяльності територіальних громад не є вирішеною і потребує законодавчого перегляду і закріплення.

По-третє, якщо ми будемо говорити про принципи діяльності органів місцевого самоврядування та, зокрема, територіальних громад, то тут звертаємось до політичної концепції Лесі Українки. У своїй роботі «Про державний лад» вона зазначає, що яка б форма правління в державі не існувала, яких би розмірів не була б держава, головне – це дотримання прав людини і громадянина. А людські та громадські права мають бути реалізовані та захищені самими громадянами, які мають змогу об'єднатися в групи – громади [22].

Ст. 4 закону України «Про місцеве самоврядування» декларує основні принципи діяльності органів місцевого самоврядування: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [16], в основі визначення яких і є дотримання прав людини і громадянина. Але навіть у сучасному демократичному світі досить часто ці права порушуються, тому концепція Л. Українки щодо побудови соціальної держави, в основі якої є громада, не втрачає своєї актуальності сьогодні.

По-четверте, ще однією проблемою побудови ефективної діяльності органів місцевого самоврядування вчені та політики називають необхідність адміністративної реформи та

децентралізації влади, визначаючи, що децентралізація влади має бути спрямована на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад і, відповідно, їхніх представницьких органів.

Якщо ж звернутися до історії політичної думки, то над даною проблемою мислив І. Франко. Розмірковуючи над значенням громад у політичному житті держави, Франко писав: «... коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, ще й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [23, с. 175]. Тобто держава повинна піклуватися про впорядкованість та функціонування територіальних громад, тобто виконувати контролюючу функцію.

І. Франко вважав, що запорукою ефективного функціонування об'єднання громадян має виступати політична свобода. «Політична свобода – це відсутність політичного тиску згори на народ, відсутність держави як сили примусу, відсутність і управління згори, а сам народ ізнизу управляє сам собою, працює сам на себе, сам освічується й сам захищається» [24]. Відповідно, бачимо, що ідея І. Франка щодо «політичної свободи» також є актуальною сьогодні і повинна базуватися на наданні органам місцевого самоврядування більше прав для можливості вирішення проблем громади.

По-друге, для українського політичного життя є характерним вплив великих політичних сил на прийняття політичних рішень. На дану проблему в своїй політичній теорії звернув увагу В. Кучабський. Він не дає чіткої позиції щодо

розуміння громади, але звертає увагу на те, що інколи об'єднання громадян стають зброєю в руках великих політичних партій, що характерно для сучасної України, особливо в передвиборчий період.

По-шосте, звертаючи увагу на розвиток держави і суспільства, В. Старосольський та С. Томашівський зазначають дві найважливіші тенденції, які ведуть до знищення держави: незбалансований розвиток регіонів та відсутність самоврядної влади, основою якої є громада. Дані думки є також актуальними на сьогодні, оскільки відповідно до ст. 2 проекту Закону України «Про територіальну громаду» – «Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що становлять жителі самоврядної адміністративно-територіальної одиниці. Членами територіальної громади визнаються всі фізичні особи, які проживають в межах самоврядної адміністративно-територіальної одиниці незалежно від їхнього громадянства» [5].

Отже, відповідно до теорій Старосольського та Томашівського, основою будь-якої держави є народ, а держава складається з територіальних об'єднань громадян, які прагнуть реалізувати інтереси народу, звідси і випливає, що без місцевого самоврядування, без ефективної діяльності територіальних громад як політичне, так і економічне життя населення буде знаходитися в кризовому стані.

Таким чином, проаналізувавши теорії та концепції громади кінця XIX – поч. XX ст. і порівнявши їх із законодавчими проектами та актами України, доходимо висновку, що проблеми ефективного функціонування територіальних громад є надзвичайно важливими для розвитку демократичної української держави. Ідеї українських політичних діячів та науковців кінця XIX – поч. XX ст. не тільки не втрачають своєї актуальності сьогодні, а навіть навпаки – детальне їх дослідження може допомогти сформувати дійсно ефективну модель місцевого самоврядування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М. Муниципальное право Украины в вопросах и ответах: Учебное пособие. – Одесса, 2000; Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине. – Харьков, 2000.
2. Баймуратов М., Григорьев В. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. – Одесса: «Юридична література», 2003. – С. 104.
3. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. – К.: Вид. дім «Київ», 2003. – С. 77.
4. Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію України // Вибори і демократія. – 2005. – № 3.
5. Верховна Рада України. Проект Закону про територіальну громаду. – http://gska2.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc4_2?id=&pf3516=7218&skl=4.
6. Драгоманов М. «Передне слово до громади» про державну організацію // Хрестоматія з історії політичних вчень / Упоряд. О.М. Уривалкін. – К.: Дакар, 2008. – С. 339-344.
7. Драгоманов М. «Передне слово до громади» про державну організацію // <http://litopys.org.ua/drag/drag.htm>.
8. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В.Г. Графский, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. – М., 1995.
9. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 липня 1996 року. – К.: ЮРИНКОМ, 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він може бути? // Муніципальний рух в Україні: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня 2001 р., м. Бердянськ). – К.: Логос, 2002. – С. 271-277.

11. Кучабський В. Революційність чи органічна праця // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / Уклад. О. Шокало. – К.: МАУП, 2007. – С. 421-422.
12. Липинський В. Листи до братів хліборобів // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / Уклад. О. Шокало. – К.: МАУП, 2007. – С. 142-274.
13. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / За ред. В.М. Бесчастного. – Донецьк: Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. – С. 37.
14. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1995. – № 1. – С. 67.
15. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – С. 23.
16. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24, ст. 170.
17. Рубцов В. Про конкурентоспроможність територіальних громад // Проблеми формування добрососуського, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка, 2008. – С. 366-386.
18. Рубцов В. Підходи до формування та застосування індикаторів оцінювання еволюції населених пунктів та їх територіальних громад // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. – К.: Атіка-Н, 2003. – С. 351-383.
19. Старосольський В. Теорія нації. – Нью-Йорк, 1966.
20. Сціборський М. Нарис проекту основних законів (конституції) Української Держави. – Чехія, 1939.
21. Томашівський С. Чи є українська національна ідея? // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / Уклад. О. Шокало. – К.: МАУП, 2007. – С. 116-126.
22. Українка Леся. Про державний лад. – Зібрання творів у 12 тт. – К.: Наукова думка, 1977 р. – Т. 8.
23. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Збір. творів: У 50 т. – К., 1985. – Т. 44, кн. 1.

Рецензенти: доктор історичних наук, професор Шкляж Й.М.;
кандидат політ. наук, доцент Євтушенко О.Н.

© Лушагіна Т.В., 2009

Надійшла до редакції 25.02.2009 р.