

УДК 352.075.1

**Віктор Віліжінський**

## СУТНІСТЬ СІЛЬСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ТА ЇЇ РОЛЬ У СТАНОВЛЕННІ І РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ ВРЯДУВАННЯ

*В статті досліджується сутність сільської територіальної громади та її значення у становленні і розвитку національних традицій врядування. Шляхом короткого ретроспективного аналізу проводиться спроба розкрити першоджерела існування сільської територіальної громади. Розглядається першооснова автохтонних традицій розвитку територіальної громади та показано суть врядування за Магдебурзьким правом. Підкреслено первинне значення сільської громади по відношенню до держави.*

**Ключові слова:** сільська територіальна громада, традиції врядування, самоврядування.

Постановка проблеми

Через сприятливі кліматичні умови та неімовірно родючі чорноземи українські території споконвіку були землеробськими, а населені пункти здебільшого являли собою сільські та хутірні поселення. Міста ж були невеликими, переважно аграрного призначення, хоча ремісничо-торговельна інфраструктура теж динамічно розвивалася.

Пріоритети життєвої практики вимагали забезпечення належної організації процесу існування громадян, що зводився до вчинення управлінських дій. Багаторазова реалізація того чи іншого управлінського акта при умові подолання допущених раніше помилок, тобто накопичення потрібного досвіду, забезпечували найефективніший алгоритм виконання певних дій. Постійне удосконалення процесу покращувало кінцевий результат, що часто повторюючись, набував форми традиції.

Сільська територіальна громада стала найпершим, але найважливішим щаблем організації суспільного життя. Саме вона слугувала своєрідним посередником між природою та людиною, середовищем, що сформувало і виплекало первородні та унікальні форми вітчизняного врядування, не схожі на іноземні традиції.

Втрата власної державності зумовила процес нищення вітчизняних традицій врядування, що особливо проявилось під час польської експансії, російського і австро-угорського самодержавства та радянського тоталітаризму. За таких умов існуючі традиції врядування на поневоленіх територіях зазнавали значного впливу з боку управлінських особливостей названих метрополій. І сьогодні в гонитві за європейськими стандартами управління, ми сформувавши негнучку систему місцевого самоврядування, що не спроможна задовольнити місцеві потреби українських територій.

Проблема територіальної громади не зовсім нова у вітчизняній науці і досить часто стає об'єктом

Аналіз останніх досліджень і публікацій

дослідження серед цілого загалу українських вчених. Окрім значної кількості авторів минулого, теоретичне та прикладне обґрунтування умов розвитку територіальної громади, визначення її сутності та ролі в системі місцевого самоврядування зустрічається у працях наступних дослідників, а саме: А. В. Гураля, С. Є. Саханенко, Ю. Б. Молодожен, П. Ф. Бойко, Б. Й. Тищика, Я. Р. Дашкевича, І. Б. Усенко, В. С. Кульчицького, Я. Д. Ісаєвича, О. Н. Ярмиша та ін.

Водночас аналіз свідчить про відсутність достатніх об'єктивних досліджень щодо ролі та значення сільської територіальної громади у формуванні, збереженні та дотриманні етнічних особливостей та традицій врядування – якнайлегітимнішого механізму, що є зразком виконання певних практичних дій з метою упорядкування відносин всередині певної соціальної групи зокрема, чи суспільства взагалі.

Метою даної роботи є визначення сутності сільської територіальної громади, як первинної фундаментальної основи місцевого самоврядування та обґрунтування її значення для формування національних традицій врядування.

Характерною рисою української нації є постійне творення соціальних груп різного спрямування та виду діяльності незалежно від державного ладу. І взагалі, відповідно до своєї етнічної природи, українець є категоричним противником будь-якого насильства й при цьому має здатність створювати громадські організації, що засновані на взаємній згоді та гідності їх членів. Кожна із цих груп (освітніх та військових організацій, братств) є оптимальним середовищем для визрівання певних традицій. Базовою архаїчною основою цього є прастара сільська громада [15, с. 35], в багатоманітному середовищі якої, тисячоліттями визрівали особливості життєвої практики, притаманні лише українській етнічній спільноті. Як зазначав Ф. Щербина: «Ніде на землях під Росією не довелося зустрічати такого ясного і розумного розбору прав та інтересів сільської громади, як в українців. Витривалість і завзяття українських громад при обороні своїх інтересів стали прислів'ям» [15, с. 36].

Антропну основу сільської громади О. Павлов інтерпретує у двох аспектах: «з одного боку, у зв'язку з тим, що лише він (соціальний складник) має здатність вдихнути життя у конкретне сільське територіальне утворення, вміло й ефективно використовувати наявний в ньому потенціал, одержати від нього бажану (очікувану) віддачу, створити передумови для подальшого ефективного розвитку цієї сільської території. З іншого боку, визначальне місце соціуму в сільській території зумовлено тим, що її функціонування повинно поступово підпорядковуватися інтересам створення на кожній сільській території якомога кращих умов для її мешканців» [13, с. 22]. Саме такі ключові аспекти стали основним змістом української територіальної громади в часи її самостійного існування.

Визначаючи поняття громади, слід відмітити, що у науковій літературі ця категорія досить часто вживається в одному смисловому ряді таких понять, як «общини»

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Мета

Вигляд основного матеріалу

на», «комуна», «місцевий колектив», «соціальна спільність», «спільність жителів», «місцеве суспільство», «місцевий соціум», «соціально-територіальна спільнота» [9, с. 348].

Достатньо просте визначення громади подається в одному із п'яти концептуальних підходів, що розглядаються у працях науковців під керівництвом Danny Burns. Її дефініціюють як історично утворену спільноту людей зі спільними традиціями, культурою, належністю до комуни [9, с. 348].

Але громадівська теорія місцевого самоврядування [12, с. 8] дозволяє розділити громади на дві групи за їх змістом: територіальної та соціально-психологічної спільності [14, с. 83]. В основі першого підходу лежить єдність території та повсякденної діяльності. С. Саханенко вказує, що поняття «громада» як синонім поняття «територіальна спільність» з'явилося у праці Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології», де територіальна громада визначається як група людей, члени якої, «пов'язані узами спільного відношення до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають із факту проживання на спільній території» [14, с. 83]. В такому контексті слово «територіальна» означає конкретно визначену територію, що управляється з одного центру, але може об'єднувати декілька сіл чи одне місто або його частину. Отже, міська чи сільська громада є складовою територіальної громади або адекватною їй за територіальною ознакою.

Відображення територіального підходу знаходимо ще у філософській концепції Аристотеля, де громадянське суспільство виступає як політичне утворення громадян на певній території з власною формою владного осередку. Під таке визначення підпадає праукраїнська територіальна громада, що тоді була елементарною першоосновною державності та своєрідною формою правління [5], хоча І. Дробот та М. Смаровайло зазначають, що побуває суспільна думка щодо противаги місцевого самоврядування, як невід'ємної складової процесу організації життєдіяльності на місцевому рівні, державному управлінню у владних відносинах [4, с. 248]. Незалежно від обох припущень, організація соціально-економічного життя відбувалася на основі потреб у спільному господарюванні та обороні з дотриманням справедливості, свободи, відкритості, рівності, побратимства та усіх інших загальнолюдських чеснот.

Другий підхід зосереджено на соціально-психологічній спільності та спільності інтересів і цінностей членів громади. На думку американського соціолога Р. Нісбета, термін «громада» розвивався ще у XVIII-XIX ст. і передбачав форми відносин, що характеризуються високим ступенем інтимності, емоційною глибиною, моральною відданістю, соціальним зв'язком і тривалістю. «Громада заснована на людині, – пише Нісбет, – яка досягається скоріше в її цілісності, ніж у тій чи іншій з її ролей, взятих окремо, що вона може виконувати у певному соціальному строю... Громада є сплав почуття і думки, традиції і відданості, членства і волі. Її можна виявити або вона може бути символічно виражена в локальній місцевості, у релігії, нації, расі, професії, або русі» [14, с. 83].

Отже, тут громада виступає як суспільна цінність та безальтернативний спосіб існування. Не дивлячись на те, що ця цитата наведена представником іншої нації, ментальності та філософського світосприйняття, його слова досить повно характеризують українську громаду. І на думку автора, тільки поєднання обох підходів дасть достатньо повну характеристику сутності громади.

Хронологічно невідомо, коли сформувалася територіальна громада, але наявність серед її жителів ба-

гатушого звичаєво-традиційного арсеналу вказує на глибоку давнину. Український дослідник І. Черкаський стверджував: «... про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню Південно-Західну Русь, ще не були об'єднанні в державні спілки під зверхньою владою господарів» [10, с. 271].

Праобраз української громади ми знаходимо ще у трипільських поселеннях, що близько 3,5-4,0 тис. років до н. е. сформувалися у поселення і згодом переросли в агроміста. На думку М. Відейка, такі агроміста нараховували від 40 до 100 садіб, в яких проживало від 200 до 500 осіб. Ці поселення були повністю економічно автономними. Їх очолювали один або кілька старійшин, а найважливіші рішення вирішувалися загальними зборами [4, с. 249].

Специфіка організації трипільської громади зводилася до її існування протягом 50–80 років, а із виснаженням навколишніх земель та вирубуванням лісів, освоювалися нові території. Окрім управлінських функцій, старійшинами розв'язувалися міжособові конфлікти. Це, як правило, виконувалося особисто старійшинами або вносилися на загальні збори за участю жерця, який здійснював контроль за дотриманням справедливості [7, с. 23].

Територіально організовані громади сприяли суспільно-політичному устрою слов'янської державності. З приводу цього, А. Велмер зазначив: «община – це комунальна форма співжиття, в якій влада належить главі общини, індивіди на ній відчужені й поглинуті духом загального начала. Громадська форма самоорганізації – це свобода для особи й колективу і виступає як соціально-економічна, суспільно-політична та особиста свобода у взаємній відносності двох начал» [5].

Така самоорганізація проявлялася у свідченні візантійського історика Прокопія Кесарійського, який стверджував про народоправську традицію життя слов'янських племен ще з найдавніших часів. Це, насамперед, проявлялося у громаді, що свої справи вирішувала самостійно, приймаючи рішення колегіально та на власний розсуд. Попри те, що у Київській Русі вічеві рішення були здебільшого регіонального діапазону, первинною ланкою самоврядування залишалася сільська територіальна община [11, с. 71]. Така община носила назви «мир», «верв» і дещо рідше «люди», «село» [6] і управлялася на основі рішень загальних зборів [11, с. 71]. Ці збори князь не міг використовувати задля власної вигоди, що свідчить про незалежність громади в Київській Русі. Хоча, як правило, такі громади були міськими, тобто, значно чисельнішими [3, с. 18].

Визначення самобутності сільської територіальної громади вимагає чіткого розмежування на автохтонну традицію самоврядування та запозичену – Магдебурзьке право. На становлення праукраїнської автохтонної традиції вплинула кліматична та ландшафтна прийнятність українського Лісостепу та степової зони, що сприяла формуванню автономних дворогосподарств та територіальних громад, але вона перешкоджала створенню притаманних північним та північно-східним землям великих патріархальних общин [5]. За таких умов, поселення-мегаполіси на українських територіях побудувати не могли, адже, як вже зазначалось, споконвіку українська традиція передбачала сільський та хутірний типи поселень.

Більше того, існує думка, що предтечею територіальної громади в Україні були сімейна, родова та поземель-

на громади. Вони багато в чому були схожі на відомі свої аналоги в країнах Європи та Америки [2]. Помітно неозброєним оком і те, що такі громади складали найелементарніші частинки суспільних утворень і послужили фундаментом для формування громад цілих поселень.

Тому незначна демографічна концентрація в українських автохтонних поселеннях значно вплинула на стан міжособистісних та міжгрупових відносин. Щільність проживання українців давала безперешкодну можливість розвитку глибоких комунікативних зв'язків та формувала традицію відкритості, що у свою чергу, створила майже найвищий щабель міжлюдських відносин – родинних. Як відомо, сутність таких відносин полягає у природженій рівності, відносно незначній відповідальності за недотримання родової субординації та «безкоштовній» взаємовиручці.

До кінця XV ст. члени української громади були особисто вільними. Тоді уряд ще мало втручався у внутрішні справи громад, не сковував їхніх сталих правових звичаїв та традицій. Територіально-управлінська організація громади зводилася до окремого великого села або кількох маленьких поселень, що складали волость як окрему одиницю судово-адміністративної управи [6].

Проте в імперські часи волость вже налічувала 6-8 сільських громад, що склалися із 300, 600 і більше дворів. Тоді у волосних зборах брали участь не менше 50–80 осіб, але й були набагато більші волості, що налічували 150 і навіть 200 учасників сходу. Прикладом може служити Малинський волосний сход у 1904 році, що нараховував 52 службові та 153 виборні особи від селянських громад [2].

Це призводило до порушення відшліфованої віками традиції врядування у малих «родинних» громадах з дотриманням основного принципу – відкритості. Ілюстрацією цього є відомості щодо проведення волосного сходу: «У великих громадах учасники сходу – 150–300 чоловік – не могли вміститись в сільській хаті, розташовувались в сінях, на вулиці. Вони не чули, що обговорюється в хаті, і не знали, які були висловлені думки» [1, с. 51]. Отже, прийняття рішень чисельними думами негативно позначалося на їх результативності і зводило нанівець ефективність врядування самої громади.

Значно раніше, ще починаючи з XIV ст. (спочатку на Закарпатській Україні), було запроваджено Магдебурзьке право – наданий привілей мешканцям міста на власну юрисдикцію [11, с. 71], що досить вдало прогресувало у своєму розвитку і достатньо міцно закріпилося в управлінській практиці тих часів, адже скасовувалося двічі – у 1831 та 1835 рр. [11, с. 71]. А до такого усамостійнення міст призвів зріст населення, що відокремившись від села, виключно займалося ремеслами та торгівлею.

Суть врядування за Магдебурзьким правом полягала у вилученні міста та його території з-під юрисдикції адміністрації місцевого урядника і отримання ним права на самоврядування, що передбачало створення вже власної адміністрації та незалежної судової системи. Магдебурзьке право надавало містам можливість економічного розвитку без зовнішнього втручання. Така вольниця стала можливою за умови сплати визначеної грошової суми до державної скарбниці [12, с. 26].

Специфіка реалізації Магдебурзького права на території України полягала в тому, що тільки великі міста (Київ, Львів, Луцьк, Житомир, Брацлав) отримали широке самоврядування [12, с. 26], тобто можливість на розвиток в умовах «імпортваної» управлінської традиції. На думку Ю. Молодожен, популяризація ідей Магдебурзького права призвела до скасування норм зви-

часового права. Магдебурзьким правом регулювалися суспільно-правові відносини у місті, у тому числі судові, виробничі, податкові [8, с. 34]. Тому ймовірно, що саме це призвело до «розділення» міста і села та вплинуло на формування біполярності (створення двох антропних середовищ з різними особливостями врядування) у розвитку населення українських територій.

В умовах розвитку громади за зразком Магдебурзького права відбулися своєрідні зміни у самій системі соціальних відносин. Якщо українська автохтонна традиція передбачала безкорисливу, побудовану на кровних чи сусідських зв'язках модель відносин, то стрімкий розвиток ремесла і торгівлі самоуправлінських міст вибудував таку модель на основі кооперативних зв'язків. Лихварський егоїзм, відкривши епоху первісного нагромадження капіталу на території України, сформував нову суспільну касту – заможних міщан, які бажали урядуватися далеко не за українськими традиціями.

Крім цього, суттєву різницю між автохтонною та запозиченою традицією врядування бачив також В. Антонович, який писав, що Магдебурзьке право нічого не мало спільного з російськими містами (маються на увазі українські міста у складі Російської імперії), що розвивалися на інших засадах та прагнули до вічевого порядку. І отримання такого права, насамперед, передбачало здійснення управління відповідно до запозичених закордонних положень, що не вирости на цьому ґрунті. А це означало, що формальна істина протиставлялася правді в народному розумінні, яку ніхто не вважав достовірною. І була вона лише своєрідною зброєю, якою користувалися заради досягнення власної вигоди [11, с. 72]. Тому запозичення іноземних форм самоврядування завдавало значної шкоди вітчизняним традиціям врядування та руйнувало апробовані десятками поколінь правила суспільної організації.

Автохтонна сільська громада як невід'ємна економічна, політична, адміністративна та культурна складова держави, демографічний резерв суспільства відображає першорядну основу у формуванні усталених способів існування свого соціуму та управління його внутрішніми і зовнішніми процесами. У свій час Іван Франко особливо виразно помічав цю особливість: «... коли кожний повіт, кожний край, кожда держава складається з громад – сільських чи міських, то все одно – то перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядковувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривкий» [16, с. 271].

Громада послужила основою, своєрідним фундаментом з усіма відповідними складниками для державницького формування. Твердження «Громада старіше за державу; закон її знаходить, а не створює» [8, с. 35] якнайкраще ілюструє нам другорядність державної монополії в суспільстві.

Самобутність інституту сільської територіальної громади є унікальним явищем в історії українського суспільства. Її глибинні корені мають родинну спрямованість, де відносини будуються на основі справедливості та рівності. Незначна чисельність такого колективу гарантувала кожному його членові відкритість та вільний доступ до спільного блага. З подібних родин утворилися сільські громади, що могли також об'єднуватися у територіальні. Така одиниця була гарантованою основою державності, де суспільний устрій ґрунтувався на

автохтонній демократичній традиції. Проте історична правда полягає у нетривалому державництві наших пращурів, коли власні традиції врядування створювали основу суспільної організації українців. Імпорт чужоземних самоврядних традицій, заснованих на корисливості і егоїзмі та втрата незалежності, спотворили, а подекуди й знищили намагання української вольниці. Проте ми впевнені, що вивчення і врахування національних особливостей врядування на етнічних територіях, що колись були об'єктом іноземної експансії, сприятиме намаганням Президента України Віктора Януковича щодо успішної реалізації адміністративної реформи та створення ефективної системи місцевого самоврядування.

Враховуючи вищезазначене, перспектива подальших наукових розвідок полягає у дослідженні впливу національних традицій врядування на сучасний стан системи публічного управління.

#### Література.

1. Бондаревський А. В. Волосне управління та становище селян на Україні після реформ 1861 р. / А.В. Бондаревський – К., 1961. – 128 с.

2. Гураль П.Ф. Волосна територіальна громада – організаційно-правова основа самоврядування в Україні: історико-правовий аспект / П. Гураль // Право України, 2009. – № 12 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.info-prensa.com/article-745.html>.

3. Гураль П.Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / П.Ф. Гураль; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2009. – 40 с.

4. Дробот І., Смаровайло М. Передумови виникнення місцевого самоврядування / І. Дробот, М. Смаровайло // Актуальні проблеми державного управління. – Вип. 2 (18), 2004. – 324 с.

5. Зварич Р. Демократичні тенденції в українському державотворенні в антську добу. Всеукраїнська експертна мережа «Кассіопея». [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT\\_ID=18656](http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=18656).

6. Історія української культури – К., 2001. Т. 2 (Українська культура XIII – першої половини XVII століть) [електронний ресурс] – Режим доступу : <http://litopys.org.ua/istkult2/ikult208.htm>.

7. Моисеєнко В. Це солодке слово – амаргі, або сага про демократію / В. Моисеєнко // Дзеркало тижня, – №10 (485), 13 марта 2004 г. – С. 23.

8. Молодожен Ю.Б. Історична роль територіальної громади у формуванні теорії місцевого самоврядування / Ю.Б. Молодожен // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – № 4(28). – С. 32-38.

9. Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України / Ю.Б. Молодожен // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління і права. – Хмельницький, 2006 – Вип. 2. – С. 347–352.

10. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти /Л. Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. ДРІДУ / [ за аг. ред. С.М. Серьогін] – Дніпропетровськ, 2010 – Вип. 2 (5) – 305 с.

11. Надолішній П.І. Вітчизняна традиція демократичного врядування як аспект національного державотворення / П.І. Надолішній // Вісник державної служби України, № 4, 2009 р. – С. 69–78.

12. Олуйко В.М. Основи місцевого самоврядування: науково-практичний посібник / авт. кол. за заг. ред. В.М. Олуйка. – Хмельницький, 2008. – 730 с.

13. Павлов О.І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель. Монографія. – О.: Астропринт, 2009. – 340 с.

14. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

15. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення. Монографія. / За заг. ред. В.М. Князева – К., 2010. – 219 с.

16. Франко І. Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? / І. Я. Франко // Збір. Творів :у 50 Т. 44. – Кн. 2 – С. 175–185.

УДК 352.075

*Ігор Гарькавий*

### МОДЕЛІ ТА МЕТОДИ РОЗРАХУНКУ ДИНАМІКИ РОЗВИТКУ МІСТООБСЛУГОВУЮЧОЇ СФЕРИ

*У статті запропоновано новий підхід до забезпечення перманентного розвитку органами місцевого самоврядування підприємств містообслуговуючої сфери на основі математичних моделей, які описують взаємозв'язок динаміки освоєння потужностей цих підприємств, їх продуктивності, терміну служби та обсягів фінансування.*

**Ключові слова:** орган місцевого самоврядування, містообслуговуюча сфера, математична модель, муніципальні послуги, потужність підприємства послуг.

До стратегічних напрямів розвитку економіки міст відноситься досягнення нею швидкого, збалансованого, динамічного зростання. Реалізація цього напряму у сфері муніципальних послуг пов'язана із складністю підтримки відповідності між попитом і пропозицією послуг, організаційним та ресурсним забезпеченням. Крім того, потрібно брати до уваги можливі протиріччя в інтересах підприємств, які відносяться до комунальної та не комунальної форм власності, а також у плануванні та фінансуванні інфраструктурних змін [6]. Успішне вирішення цієї проблеми багато в чому залежить від збалансованості програмних заходів, які є складовими механізмів управління зміцненням матеріальної бази місцевого самоврядування взагалі і містообслуговуючої сфери зокрема.

Одна з найважливіших умов досягнення збалансованості пов'язана з необхідністю забезпечення в програмах соціально-економічного і культурного розвитку міст стабільної динаміки таких ключових показників, якими є обсяги введення потужностей підприємств містообслуговуючої та містоутворюючої сфер, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних гро-

Постановка проблеми

© Гарькавий І.Б., 2012.