

ПОНЯТТЯ «ГРОМАДА» У ВІТЧИЗНЯНИХ КОНЦЕПЦІЯХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ КІНЦЯ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ ст.

В статті розглядається генеза поняття «грумада» в історії вітчизняної політичної думки (періоду кінця ХІХ – початку ХХ століття). Аналізуються погляди відомих учених на причини створення й еволюцію розвитку територіальної грумади.

Ключові слова: *грумада, територіальна грумада, місцеве самоврядування.*

В статье рассматривается генезис понятия «община» в истории отечественной политической мысли (периода конца ХІХ – начала ХХ века). Анализируются взгляды известных ученых на причины создания и эволюцию развития территориальной общины.

Ключевые слова: *община, территориальная община, местное самоуправление.*

This article deals the conception «community» is considered in the history of native political thought (period in the end of the ХІХth – the beginning of ХХth century). The ideas of the known scientists about reasons of creation and evolution of development of territorial community are analyzed.

Key words: *community, territorial community, local self-government.*

Запорукою ефективного розвитку держави є налагоджений механізм місцевого самоврядування, основою якого виступає територіальна грумада. Вона відіграє провідну роль у формуванні громадянського суспільства та забезпеченні демократичного розвитку держави. Саме тому проблема територіальної грумади залишається актуальною протягом багатьох років і привертала увагу науковців, політичних діячів, фахівців з різних галузей знань, які вивчали різноманітні аспекти життєдіяльності грумади, її органів з метою виявлення найефективніших форм і методів організаційного, правового, економічного і соціального впливу на розвиток місцевого самоврядування.

На сьогодні питання становлення і функціонування територіальних грумад в українській державі обговорюється і в політичній, і в соціальній, і в юридичній науках. Але, незважаючи на актуальність даної теми, на сьогодні в наукових дослідженнях не опубліковано жодної ґрунтовної роботи щодо ідей грумади в історії вітчизняної політичної думки та генези самого поняття «територіальна грумада». Проте, маємо низку джерел і досліджень, що розглядають окремі аспекти процесів виникнення і розвитку територіальних грумад. Так, різні сторони діяльності територіальних грумад в Україні досліджують О. Батанов [2], М. Баймуратов [1], О. Бориславська [3], М. Корнієнко [8], М. Лациба

[9] та ін. При вивченні питання територіальної організації населення в історії вітчизняної політичної думки доречним буде звернутися до праць таких громадських та політичних діячів як М. Драгоманов [5], І. Франко [14], В. Липинський [10].

Сам термін «територіальна грумада» не мав чіткого визначення в минулому і не має остаточної дефініції сьогодні. Так, до другої половини ХХ століття слово грумада у більшості населення України ототожнювалось в першу чергу з поняттям спільноти, сукупністю жителів певного поселення – міста, села. Від слова грумада в українській мові походять такі важливі поняття як громадський, громадянин, громадянський, громадянське суспільство.

В період кінця ХІХ – початку ХХ століття з виникненням національного руху та пропонуванням різних ідей державотворення, поняття «грумада» набуває ще одного значення. Це, насамперед, об'єднання студентів, інтелігенції на основі просвітницьких ідей. Практичні завдання грумад, що впливали з їхньої ідеології, визначались лише загальними напрямками роботи: обов'язком українського студентства було визначено ознайомлення з передовими суспільними теоріями і практичним досвідом європейських політичних партій, посилення соціально-економічного аспекту в українському русі, оволодіння національною культурною спад-

щиною, а також пропагування відповідних ідей у суспільстві. Діяльність таких громад сприяє виникненню нового розуміння поняття «грумада» в рамках концепції місцевого самоврядування.

Політичні діячі даного періоду приходять до висновків, що для ефективної побудови держави необхідне міцне місцеве управління, основою чого має стати територіальне об'єднання громадян. Проте проблема розуміння даного поняття заключається в тому, що кожен з представників вітчизняної політичної думки даного періоду вирізняв різні територіальні межі даної громади, а також її кількісний склад.

Так, наприклад, ідея громади посідає одне з важливих місць в державотворчій концепції *М. Драгоманова* (1841-1895 рр.). Політична програма, запропонована *М. Драгомановим*, передбачала радикальне реформування політичного та адміністративно-територіального устрою Російської імперії. При визначенні меж українських областей *М. Драгоманов* керувався етнографічним принципом. Оригінальним є трактування *М. Драгомановим* самоврядування, як форми управління адміністративними одиницями. Це зокрема стосується формування кадрового складу самоврядних органів. В цій теорії зустрічається певна суперечність у виборі принципів поділу територіальних одиниць – областей [11].

Перш за все, *Драгоманов* розумів, що самоврядування не є самодостатньою системою, проте воно виступає важливим механізмом в процесі державотворення. В ідеалі місцеве самоврядування має забезпечувати реалізацію інтересів та запитів громадян, корпоративних об'єднань, громадських асоціацій, з одного боку, та потреб й інтересів суспільства, нації, держави, з іншого. На його думку, самоврядування відіграло декілька важливих функцій: інституту виявлення і впровадження громадських ініціатив «на місцях»; організатора господарського і культурного життя певних громад, нарешті, представника цих громадянських об'єднань і мешканців певних територій перед державними органами влади. Він слушно нагадував, що в будь-яких практичних діях або в теоретичних розрахунках «не повинно бути (та й не може бути) забуто, що самоврядування є лише форма, яка повинна бути наповнена реальним змістом: задоволенням потреб населення, економічних і культурних» [5].

Основою місцевого самоврядування мала стати громада, яка б складалася з мешканців даної території. Самоврядні громади та ширші області (землі) об'єднуються у «вільний союз-спілку» на основі принципів конституціоналізму та представницьких органів на різних щаблях [6].

Фактично, дана ідея *М. Драгоманова* відображена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме в ст. 15, де зазначається право територіальних громад об'єднуватися в асоціації: «Органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту

прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України» [13].

Крім того, *М. Драгоманов* зазначає, що місцеве самоврядування має нести відповідальність перед громадянами, які його обрали. А організація влади повинна будуватися за принципом «знизу догори», де всі інститути самоврядні та діють за схемою: громадянин – громада – волость – повіт – область – держава (лише державні органи не є самоврядними), тобто у схемі організації місцевого самоврядування закладена так звана громадянська модель, що згодом стає основою Європейської хартії місцевого самоврядування.

Фактично, в основі драгоманівської концепції місцевого самоврядування лежить поняття сьогонішньої територіальної громади: люди мають об'єднуватися у межах певної території на основі спільних територіальних проблем.

Як визначає Закон України «Про органи самоврядування в Україні», територіальна громада – 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 [13].

Отже, можна сказати, що поняття «грумада» в концепції державного будівництва *М. Драгоманова* носить забарвлення сучасної територіальної громади як основи місцевого самоврядування.

У Женевській «Громаді» реалізував свої погляди, виходячи з драгоманівської «грумади», також *С. Подолинський* (1850-1891 рр.). За тлумаченням *С. Подолинського*, громада – об'єднання людей для виконання виробничих функцій і розв'язання громадських справ. Вона виступатиме основою для ведення господарства та органом політичного самоврядування, поєднуюватиме в собі законодавчу, виконавчу й судову владу. Формою політичного устрою громадівського соціалізму буде народна федерація громад, заснована на повному політичному рівноправ'ї кожної громади й повному внутрішньому самоврядуванні [16, с. 118].

Таким чином, *Подолинський* об'єднує населення у громади на основі показника зайнятості населення та ведення господарства. Крім того «свою громаду» він наділяє не скільки повноваженнями самоврядної одиниці, скільки повноваженнями владного суб'єкта.

Як, зазначає *Н. Камінська*, *Подолинський* детермінував залежність влади, права та свободи від рівня господарської самостійності громади, розвитку продуктивних сил суспільства. Складові частини держави (громади) ухвалюють самі для себе в усіх справах обов'язкові норми, а спільна «рада громад» є, насамперед, арбітром у конфліктах між ними [6].

І. Франко (1856-1916 рр.) в своїй творчості неодноразово звертався до проблеми державного устрою країни. *І. Франко*, безперечно, був при-

хильником її громадівського устрою. Мислитель наголошував, що громада є найменшою складовою одиницею держави.

Розмірковуючи над значенням громад у політичному житті держави, І. 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» [15].

Основний засіб здійснення народом своєї влади, на його думку, – це громади, що виконують усі функції управління суспільством: господарсько-економічну та культурно-освітню, судову. Представницькі органи належить утворити на рівні вільного союзу громад. Усі обранці підконтрольні громадам, які їх обрали. І. Франко вважав, що новий соціально справедливий устрій базуватиметься на якнайширшому самоуправлінні общин і країв, складених із вільних людей і об'єднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів, відсутності політичного тиску згори на народ. Сам народ знизу управляє собою, працює сам на себе, сам освічується й сам захищається.

Отже, територіальне об'єднання громадян на основі теорії Франка має здійснюватися на основі соціальних, економічних та культурних показників. Лише в такому випадку регіон буде розвиватися цілісно і успішно.

М. Грушевський (1866-1934) вважав доцільним на першому етапі побудови незалежної Української держави організувати місцеву владу на основі українських комітетів у волостях і містах. Вони мали утворюватися за принципами формування самої Центральної Ради і не втрачати свого значення з розвитком її організацією на нових підставах органів міської та земської самоуправи.

М. Грушевський пропонував відмовитися від декларативного закріплення конституційного статусу місцевих рад. Предметом конституційного регулювання статусу органів місцевого самоврядування повинна бути їх юридична природа як заснована на законі самоорганізація громадян сільських і міських громад з метою задоволення своїх колективних життєвих потреб за рахунок власних коштів і державного фінансування. Такі громади мають існувати як частина місцевого самоврядування.

В. Липинський (1882-1931) приділяв велику увагу поняттю громадянства і громадського об'єднання (громади). При чому поняття «громада» і «громадянство» в концепції Липинського мають подвійне значення. Громадянство в системі місцевого самоврядування він визначає як місцеве громадянство, що складається з організацій робітників і професійних союзів. Взаємовідносини громадян як в системі місцевого самоврядування, так і на державному рівні мають здійснюватися на основі закону.

Тобто, проблема законодавчого закріплення функціонування територіальної громади повинна спиратися на відповідну законодавчу базу.

Громадянство, як територіальне об'єднання, Липинський визначає через прагнення боротьби з владою, коли громадяни використовують різні політичні методи для діалогу з владою.

Фактично, за теорією Липинського територіальна громада має формуватись на основі політичного інтересу та існувати на противагу діючій владі.

Таким чином бачимо, що в історії вітчизняної політичної думки не було єдиного тлумачення поняття громада, яке сьогодні тотожне поняттю територіальна громада. Незважаючи на значний проміжок часу вивчення питання громад, в сучасній політичній науці немає єдиної повної дефініції.

Так, А. Коваленко стверджує, що територіальна громада виступає як центральний суб'єкт місцевого самоврядування, котрий має природне право на самостійне вирішення питань місцевого життя в межах Конституції і законів. Юридична природа територіальної громади двоєдина: громада має природні права і водночас позитивні права та несе юридичну відповідальність за їх реалізацію [7, с. 83].

На думку М. Орзіха, соціальну основу самоврядних територій складає територіальний колектив (община, точніше – комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід), що складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків) [12, с. 67].

Територіальна громада – це частина громадянського суспільства, яке являє собою велику самоорганізовану суперсистему, яка складається з багатьох інститутів і асоціацій людей. При цьому не тільки громадянське суспільство, а і його спільності на місцях репрезентовані значним ансамблем самоврядних кооперуючихся громад, спільностей і асоціацій громадян, і кожний з цих суб'єктів з своїми інтересами. Ступінь розвитку місцевого самоврядування залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження складаючих її різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії і інтереси – от шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку усіх [2].

Отже, підсумовуючи, слід зазначити, що поняття «громада» як територіальне об'єднання громадян виникло задовго до здобуття Україною незалежності. Ідеї територіальної громади розроблялися в теоріях провідних політичних діячів кінця XIX – початку XX століття. У багатьох випадках розвиток ідеї територіальної організації влади відбувався за відсутності власної державності, регулювався нормативними актами інших держав. Пошукам

власних моделей територіальної організації передував потужний інтелектуальний прорив, спрямований на врахування загальноукраїнських інтересів, етнічних меж територій, історичних, господарських, військових

традицій. Сьогодні ж поняття «територіальна громада» набуває все більшого поширення в процесі становлення громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Баймуратов М. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине М. Баймуратов, В. Григорьев. – Одесса: «Юридична література», 2003. – 244 с.
2. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія / О.В. Батанов. – К: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
3. Бориславська О. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації / О. Бориславська // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 187-193.
4. Гураль П.Ф. Генезис і становлення територіальної громади в Україні [Електронний ресурс] / П.Ф. Гураль // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – Серія юридична. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_2/08gprfgvu.pdf.
5. Драгоманов М. Листи на Надніпрянську Україну [Електронний ресурс] / М. Драгоманов // Б. Грінченко – М. Драгоманов. Діалоги про українську національну справу. – К., 1994. – 288 с. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag2.htm>.
6. Камінська Н.В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування в розбудові української державності: історико-правові аспекти [Електронний ресурс] / Н.В. Камінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – Серія юридична. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvndia.pdf.
7. Коваленко А.А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики / А.А. Коваленко. – К.: Довіра, 1997. – 181 с.
8. Корніснюк 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.
9. Лациба М. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. Лациба, В. Бондаренко. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 108 с.
10. Липинський В. Листи до братів хліборобів // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / Укл. О. Шокало. – К.: МАУП, 2007. – С. 142-274.
11. Метельський Р.Е. Конституціоналізм Михайла Драгоманова Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 [Електронний ресурс] / Р.Е. Метельський. – К., 1998. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/inode/17522.html>.
12. Орзіха М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1995. – № 1.
13. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280 від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
14. Франко І. Чого хоче Галицька робітничка громада? // Збір. творів: У 50 т. – К., 1985. – Т. 44. – Кн. 1.
15. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Збір. творів: У 50 т. – К., 1985. – Т. 44. – Кн. 1.
16. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П.П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2002. – 576 с.

Рецензенти: Іванов М.С., д.політ.н., професор,
Громадська Н.А., к.політ.н., в.о. доцента

© Лушагіна Т.В., 2010

Стаття надійшла до редколегії 11.04.2010 р.