

КОНЦЕПЦІЯ М. ДРАГОМАНОВА ЩОДО РОЛІ САМОВРЯДНОЇ ГРОМАДИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ВІДНОСИН

У статті розглядається концепція громади М. Драгоманова, яка ґрунтується на ліберальній ідеї. В основі його концепції – самоврядні громади, вільна спілка осіб (громадян), об'єднаних для спільної справи, – це форма децентралізації держави і механізм суспільно-політичного ладу, за допомогою якого організація влади будується за принципом «знизу вгору».

Ключові слова: громада, територіальна громада, територіальна організація населення, концепція громади М. Драгоманова, інститут самоврядування, децентралізації влади, федерація.

В статье рассматривается концепция общины М. Драгоманова, которая основывается на либеральной идее. В основе его концепции – самоуправляющиеся общины, свободный союз лиц (граждан), объединенных для общего дела, – это форма децентрализации государства и механизм общественно-политического порядка, с помощью которого организация власти строится по принципу «снизу вверх».

Ключевые слова: община, территориальная община, территориальная организация населения, концепция общины М. Драгоманова, институт самоуправления, децентрализации власти, федерация.

The article the concept of community of M. Dragomanov, which is based on the liberal idea. According to his concept self-governing communities are the form of decentralizations of the state and mechanism of social-political organization, which help to build organization of power be the principle «from down to up».

Key words: community, territorial community, territorial self-organization of community, concept of community of M. Dragomanov, institute of self-governance, decentralizations of power, federation.

Після здобуття незалежності Україна стала на шлях демократичного розвитку, що передбачає побудову демократичної моделі державного управління, основою якої є активна участь громадян у процесі прийняття рішень. Ця процедура вимагає наявності відповідних правових інститутів та механізмів, що могли б дати змогу громадянам не тільки впливати на процес прийняття рішень, а й надавати можливість швидко та ефективно ухвалювати ці рішення.

Важливу роль у цьому процесі відводиться територіальній громаді, жителям села (добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл), селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення [12]. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає територіальним громадам право брати участь у процесі прийняття рішень та висловлювати позицію громадян [8]. Це стає можливим завдяки запровадженню таких механізмів, як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві

ініціативи, громадські слухання. Однак закон не визначив порядку реалізації цих прав, передбачивши, проте, що відповідні процедури будуть визначені у статутах територіальних громад або ж в окремих положеннях місцевих рад [14, с. 5].

Для України протягом усього періоду незалежності проблема ролі громади в прийнятті рішень не втрачає своєї актуальності. Так, наприклад, у більшості населених пунктів України немає ні статутів територіальних громад, ні тим паче спеціальних положень місцевих рад. Однак у тих містах, де є ухвалені статuti, механізми громадської участі відрегульовано на користь не громади й громадянина, а органу місцевого самоврядування [14, с. 5]. Це унеможливує реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення. Як результат, ми отримуємо неефективне управління, загострення соціальних конфліктів та широке розповсюдження радикальних форм громадського волевиявлення, таких як мітинги, пікети, страйки. В даному випадку

доречно було б звернути увагу на основні пропозиції М. Драгоманова щодо територіальної організації населення, на запропоновані ним відповідні механізми організації та функціонування територіальних громад, їх роль у розбудові децентралізованої демократичної держави.

Метою статті є з'ясування проблеми формування та функціонування територіальної громади за концепцією М. Драгоманова.

Дана проблема вивчалася через аналіз творів М. Драгоманова [3-7; 15], робіт таких дослідників, як: О. Ващенко [1], Л. Козуб [11], А. Круглашов [13], М. Лациба [14], Н. Шип [17], які вивчали окремі питання проблеми.

Діяльність М. Драгоманова (1841-1895) була помітним явищем в історії української суспільно-політичної думки другої половини XIX ст. Його теорія громади формувалася під впливом політичних умов, які склалися в кінці XIX – поч. XX ст. у Російській та Австро-Угорській імперії [13, с. 3]. Тобто в той період, який «можна охарактеризувати як добу підготовки українських сил до боротьби за незалежність, як добу «соборності» України» [16].

На формування його концепції громади вплинуло виникнення перших дієвих товариств (своєрідних громад), що боролися за інтереси українського народу (наприклад, Кирило-Мефодіївське товариство), друкованих органів громадівців (перший український літературно-мистецький і публіцистично-історичний журнал «Основа»), діяльність культурних інститутів (діяльність українського театру).

Значне місце в творчій спадщині М. Драгоманова відведено питанням місцевого самоврядування, а саме проблемі територіальної організації населення та об'єднання населення в громади. Питання місцевого самоврядування входили до політичних проектів Драгоманова як їх організаційно-адміністративна основа, як базисний рівень діяльності демократичної федеративної держави, підвалини якої складають громади, «вільні спілки вільних людей, об'єднаних для спільної справи» [6; 15, с. 280-283]. На досвіді країн Європи та Північної Америки Драгоманов формує основні закономірності формування та розвитку територіальних громад як необхідної складової в ефективному функціонуванні системи державних політичних інститутів.

На думку М. Драгоманова, головним критерієм оцінки діяльності держави є служіння суспільному благу. Суть держави полягає не в її формі, а в тих правах і свободах, якими наділені громадяни. Людство втратило первісну свободу й постійно прагне її повернути, але цьому заважає держава, навіть демократична, бо за такої форми депутати стають головуючими над народом і вирішують державні справи, не враховуючи його волю. Тому М. Драгоманов пропонує впровадити врядування, щоб «була воля кожному і вільне громадянство й товариство людей й товариств» [4].

Фактично дана ідея Драгоманова повністю втілюється в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де зазначається, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4]. Тобто право громадян на вільне волевиявлення та створення громад є законодавчо закріпленним, питання виникають тоді, коли постає проблема дієвості місцевого самоврядування та територіальних громад.

Громада у М. Драгоманова є первинною ланкою організації суспільного життя. Стосунки між громадами мають базуватися на федеративних засадах. Федерация утворюється в результаті децентралізації управління державою, що сприяє обмеженню можливого свавілля з її боку, з громад як більш дрібних суспільних об'єднань. У своїй державно-правовій концепції він пропонував парламентську державу з засадами самоуправління, яка впливала б на соціальну та економічну сфери, надавала б ваги просвітництву і законодавству, а ті, в свою чергу, уможливили б реформаційні зрушення [7, с. 37]. Драгоманов виступає за самостійні сильні обласні органи влади, які б мали певну незалежність від центральної влади і діяли на автономних самоврядних засадах. Самоврядування має здійснюватися різними зборами, яким були б підзвітні посадові особи [4].

В сучасній українській політиці питання децентралізації поставало і постає неодноразово. Було запропоновано декілька варіантів адміністративної реформи, яка вже розпочалася і має передбачати розширення повноважень та відповідальності місцевих органів влади. Як бачимо, дана проблема не є нововведенням сьогодення, а сформульована ще в працях Драгоманова.

Драгоманов доходить висновку, що покінчити зі злиденністю і гнобленням можна тільки шляхом організації колективної праці за умови колективної власності на землю та знаряддя праці [4]. Питання власності хоча й має законодавче закріплення та вирішення, але в багатьох випадках виникає багато проблем при практичній реалізації права як на приватну власність на землю, так і на колективну.

Отже, зазначивши основні риси теорії громади Драгоманова, розглянемо її основні напрямки за сферами впливу.

Вплив громади на прийняття політичних рішень. Драгоманов 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 [4].

Дана позиція Драгоманова відображається 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 [8]. Тобто об'єднання громадян в даному випадку має відбуватися на основі територіального показника.

Драгоманов застерігає, що територіальні громади будуть ефективними лише в тому випадку, якщо вони будуть об'єктивними, не будуть заангажованими, не матимуть зовнішнього впливу. Він говорить, що люди повинні об'єднуватися в невеликі спілки, товариства, громади, що мають бути вільними від будь-яких впливів, в іншому випадку «які-небудь громади будуть поневолені робити не те, що вони хочуть, і не там, де вони сидять» [4].

Для української політики вже звичним є те, що на діяльність територіальних об'єднань здійснює значний вплив місцева влада, що більшою мірою за пропорційною виборчою системою є представником певної політичної сили, відповідно, тут і порушується право громади на вільне волевиявлення.

Формування громади, за теорією Драгоманова, має здійснюватися на основі дотримання прав людини і громадянина. Ніхто не може бути примусово залученим до тієї чи іншої громади: «Громада потрібна людям тільки для того, щоб кожному було найліпше. Значить, і громада тільки тоді буде мила кожному, коли вона не неволить нікого: бути в ній чи не бути. І громада мусить бути спілкою вільних осіб» [4]. Фактично Драгоманов наголошує на тому, що громада буде дієвою лише в тому випадку, коли люди будуть бажати реалізовувати своє право на ініціативу чи захист прав.

Продовжуючи попередню думку, зазначимо, що Драгоманов дає пораду територіальним громадам не зупинятися перед проблемами [4]. Перемогу буде здобуто лише тоді, коли громада перебуватиме в курсі політичних, економічних, соціальних подій, тобто існуватиме реально, а не номінально. Цікавим є те, що дана ідея Драгоманова є досить актуальною для сьогодення, оскільки в більшості випадків велика кількість громадян України практично позбавлена можливості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом, також місцеві ради часто ігнорують вимоги законодавства щодо врахування думки громади.

Драгоманов визначає специфіку відносин між громадою та владою, зазначаючи про потребу надати громадам більш широкі повноваження та можливість активно впливати на прийняття політичних рішень: «Більш налягатиме на те, щоб збільшити власне волю кожної особи в слові й праці, волю кожної людської породи, спілки,

громади, щоб, скільки змога, вменшити силу державного начальства» [4].

В Україні протягом усього періоду незалежності потребує вирішення проблема законодавчого регулювання взаємовідносин між владою і громадою, оскільки відносини між громадами та владою регулюються Конституцією України [12], Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], «Про місцеві державні адміністрації» [9], «Про органи самоорганізації населення» [10]. Щодо окремого закону про громади, то в Україні такого закону не існує, є лише Проект Закону про територіальну громаду 7218 від 11.04.2001, запропонований депутатом І. Салій, який не було прийнято [2].

Таким чином, як бачимо, ідеї Драгоманова щодо взаємовідносин громади та владних структур не втрачають актуальності сьогодні. Адаже питання організації та функціонування територіальних громад знаходиться на етапі розробки і вдосконалення. В Україні існує потреба в ефективній організації територіальних громад, що мають функціонувати на основі закону, при дотриманні прав людини і громадянина.

Основні засади ефективного функціонування громади. У своїй теорії М. Драгоманов наводить декілька правил ефективного функціонування територіальних громад, які не втрачають актуальності сьогодні. Так Драгоманов зазначає, що громада буде дієвою лише тоді, коли її члени усвідомлять необхідність участі громадян у житті держави. Члени громади мають представляти інтереси суспільства, щоб кожен зрозумів, що може впливати на політичну ситуацію в державі [4].

Дана ідея Драгоманова актуальна і сьогодні, адже більшість громадян України не вірять у те, що вони щось можуть змінити в політичному житті країни, або хоча б мати змогу впливати на політичні рішення. Але діяльність громади тільки тоді буде результативною, коли громадяни усвідомлять силу своїх політичних прав.

На думку Драгоманова, діяльність громади визначається наявністю спільної мети із громадською працею: в кожній країні, в кожній людській породі, навіть у кожній громаді й біля кожної особи мусять бути особні підходи й приводи до однакової цілі [4]. Фактично діяльність будь-якого об'єднання чи то організації повинна базуватися відповідно на спільній меті. Якщо мова йде про діяльність територіальних громад, то наявність спільної мети визначатиме дієвість такої громади. Доки члени громади сперечатимуться щодо реалізації власних суб'єктивних позицій стосовно того чи іншого питання, то таку громаду розколять внутрішні суперечки, не говорячи вже про можливість такої громади брати участь у політичному житті країни.

Крім того, Драгоманов наголошує, що діяльність громади буде приносити результати тільки тоді, коли всі члени даної громади працюватимуть на її користь із дотриманням положень відповідних законодавчих документів. Всяка зміна

громадська просувається не самими тільки різкими, рішучими кроками, а й щоденною тихою працею, не самими тільки переломами закону, а й законними працями [4].

Таким чином, ідея Драгоманова щодо законності діянь як громади, так і державних органів влади, має актуальність і сьогодні, адже в українській політиці відомі приклади, коли політичні питання (не тільки на місцевому рівні) вирішуються не за допомогою законів. Це також пов'язано з тим, що якщо законодавство і прописує основні положення взаємовідносин між владою і громадою, то механізми реалізації цих положень далеко не досконалі, внаслідок чого і виникають проблеми, що призводять до ігнорування законодавства. Наприклад, аналіз наявних положень про місцеву ініціативу дає змогу дійти висновку, що процедури реалізації права на їх висування в цих документах значно ускладнено, понад те, ними запроваджено значні дискримінаційні обмеження, що не відповідають нормам чинного законодавства [14, с. 10]. Фактично ці положення не лише обмежують, але й подекуди унеможливають право громадян на висування місцевої ініціативи.

Ще однією характеристикою дієвості громад, на думку Драгоманова, є територіальна осілість громадян. Громадянам слід не розбігатись по чужих землях, а працювати в своїй, дійдемо й до того, щоб і на самій Україні люди як можна більше держались кожний свого кутка, котрий їм найбільше відомий і де вони найбільше зрослись з людьми [4].

Для України дана проблема є надзвичайно актуальною. Адже коли громадяни не можуть захистити чи реалізувати свої права, вони шукають кращої долі на інших територіях, навіть в інших країнах. Якщо ж громадяни працюють на користь свого регіону і громада може повноцінно представляти інтереси населення регіону, такі території будуть процвітати завдяки праці громадян.

Драгоманов доходить висновку, що для ефективного функціонування громади тимчасових імпульсивних спалахів настроїв громадян не достатньо. В першу чергу, представники громади мають користуватися певними науковими знаннями при вирішенні відповідних питань. Люди повинні приходити до громади не з самими тільки такими чи іншими думками про громадські порядки та з проповіддю їх, а перш усього з докладною (спеціальною) наукою в таких речах, котрих потребує громада людська [4].

Дана проблема є актуальною і для сьогодення. Адже, як бачимо, стосовно громади нічого нового вигадувати не треба, досить звернутися до надбань відомих історичних постатей, до історії української політичної думки, до історії та сьогодення світової політичної думки. Основною проблемою в даному випадку є лише уміння як українських політичних діячів, так і членів громади користуватися набутими знаннями.

Слід зазначити, що особливістю вчення Драгоманова про громаду є те, що він визначає ефективність діяльності об'єднань громадян через кількість реалізованих завдань та вирішення проблемних питань. «При цьому не слід пропустити й такої уваги: тільки докладна повсякдень потрібна громаді, праця може порятувати проповідців нових порядків до того, щоб серед них не вироста порода людей, котра буде тільки «молоти язиком» та кидатись од справи до справи, ганяючи з краю до краю» [4].

Цікавим є те, що для сьогоденної України є характерним вирішення проблем лише на словах. Розглянемо хоча б право громади на реєстрацію статуту та на громадську ініціативу. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає членам територіальної громади право ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що віднесене до відання органів місцевого самоврядування. Однак закон не визначає порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, делегуючи це повноваження представницьким органам місцевого самоврядування [8]. Але, як виявляється, органи місцевого самоврядування не поспішають запровадити чіткі процедури включення громадян в управління місцевими справами. Переважна більшість міських, селищних, сільських рад не прийняла статутів територіальних громад або окремого положення «Про порядок реалізації права на місцеву ініціативу».

Таким чином, Драгоманов формує модель ефективно діючої громади. Дана модель є повністю прийнятною для сьогоденних умов функціонування громади. Отже, характеризуючи взаємовідносини між громадою та владою, в теорії М. Драгоманова можна визначити основні позиції щодо ефективного функціонування територіальних громад:

- об'єднання населення в територіальні громади має відбуватися на основі спільного інтересу;
- громади повинні формуватися на основі дотримання прав людини і громадянина;
- громади повинні уникати зовнішнього впливу з боку владних органів;
- представники громад повинні орієнтуватися в умовах сучасних їм подій;
- відносини між громадами і владою мають регулюватися відповідним законом.

Дієвість громади, за теорією М. Драгоманова, визначається такими правилами:

- члени громади повинні володіти високою громадською свідомістю;
- члени громади повинні мати спільну мету;
- взаємовідносини між громадою і владою визначаються через дотримання положень відповідних законодавчих документів;
- успішність територіального розвитку визначається територіальною осілістю громадян;

- представники громади повинні користуватися певними науковими знаннями при вирішенні відповідних питань;
- діяльність громади має бути оцінена за результатами, а не за словами і закликами.

М. Драгоманов запропонував своє бачення теорії територіальної організації населення. Вона має досить актуальне значення для сьогодення, адже більшість територіальних громад в Україні існують лише номінально. За даними Міністерства юстиції України, на 19 жовтня 2006 року тільки 1341 територіальна громада мала зареєстровані статuti територіальних громад, що складало 11,7 % від загального числа територіальних громад (наразі в Україні налічується 11 521 територіальна громада). Ще 13 територіальним громадам було відмовлено в реєстрації статутів [14, с. 5]. Хоча саме статут територіальної громади є необхідним елементом правової основи місцевої демократії.

Таким чином, зрозуміло, що теорія Драгоманова містить велику кількість корисних порад для ефективного функціонування територіальної громади. А ще ціннішою концепцію Драгоманова робить те, що вона була сформульована для

українського суспільства і не вимагає адаптації для українського менталітету, хоча більшість українських учених звертаються до закордонної політичної думки, відкидаючи власний історичний досвід.

Підбиваючи підсумки, треба зазначити, що концепція громади М. Драгоманова ґрунтується на ліберальній ідеї, згідно з якою вища цінність визнається за особистістю (громадянином), тому громада у нього – це вільна спілка осіб (громадян), об'єднаних для спільної справи. По суті, М. Драгоманов обґрунтовує громадянську модель місцевого самоврядування, в якій самоврядні громади, як самостійні соціальні одиниці, є основою демократичної федеративної держави, що має явні переваги порівняно з унітарною державою, оскільки створює передумови для вищого ступеня людської свободи. В його концепції інститут самоврядування – це не лише форма децентралізації держави, а й механізм суспільно-політичного ладу, за допомогою якого організація влади будується за принципом «знизу вгору» і діє за схемою: громадянин – громада – волость – повіт – область – держава.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вашенко О. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на рівні області, району по питаннях реалізації делегованих повноважень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://www.municipal.gov.ua/data/loads/10slyh_zbirnik2005_statta_vashenko.doc.
2. Верховна Рада України. Проект Закону про територіальну громаду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=7218&skl=4.
3. Драгоманов М. Переднє слово до громади» про державну організацію // Хрестоматія з історії політичних вчень / упор. О.М. Уривалкін. – К.: Дакар, 2008. – С. 339-344.
4. Драгоманов М. Переднє слово до громади» про державну організацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://litopys.org.ua/drag/drag.htm>.
5. Драгоманов М. Чудацькі думки про українську національну справу // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / укл. О. Шокало. – К.: МАУП, 2007. – С. 78-80.
6. Драгоманов М.П. Историческая Польша и великорусская демократия. – Париж, 1881. – 340 с.
7. Драгоманов М.П. Чудацькі думки про українську справу // Літературно-публіцистичні праці: В 2 т. – Т. 1. – К., 1970;
8. Закон України «Про місцеве самоврядування України» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2008. – № 27-28. – Ст. 256.
9. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР. – 2008. – № 27-28. – Ст. 253.
10. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // ВВР. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
11. Козуб Л. Стосунки Михайла Драгоманова з київською громадою в еміграційний період // Етнічна історія народів Європи. Зб. наук. праць. – Вип. 12. – К., 2001. – С. 49.
12. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 липня 1996 року // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Круглашов А.М. Політичні ідеї Михайла Драгоманова. – Автореф. дис... д-ра політ. наук: 23.00.01 / НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2002. – 39 с.
14. Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. / М.В. Лациба, В.В. Бондаренко – К.: [Український незалежний центр політичних досліджень], 2007. – 108 с.
15. Собрание политических сочинений М.П. Драгоманова. – Т. 1. – Париж: Освобождение, 1905. – С. 280-283.
16. Суспільно-політичний і національний рух в Україні наприкінці XIX – на початку XX ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.grinchuk.lviv.ua/referat/1/1461.html>.
17. Шип Н.А. Про зв'язок українського національного й соціального рухів у другій половині XIX ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.history.org.ua/XIX/6/26.pdf>.

Рецензенти: Багмет М.О. – д.і.н., професор;
Сорока С.В. – к.політ.н., доцент

© Євтушенко О.Н., Лушагіна Т., 2010

Дата надходження статті до редколегії: 18.02.2010 р.