



УДК 94(477)

 Сергій Кальян

## ПОЛІТИЧНА КОНЦЕПЦІЯ М. ДРАГОМАНОВА В РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ ГРОМАДИ

**А** Розглядається концепція громади М. Драгоманова, що ґрунтується на ліберальній ідеї. В основі його концепції самоврядні громади як вільні спілки осіб (громадян), об'єднаних для спільної справи, як форма децентралізації держави і механізм суспільно-політичного ладу, за допомогою якого організація влади будується за принципом «знизу догори».

**Ключові слова:** громада, територіальна громада, концепція громади М. Драгоманова, децентралізація влади, федерація.

**Сергей Кальян.** Политическая концепция М. Драгоманова в развитии теории общества.

**А** Рассматривается концепция общины М. Драгоманова, которая базируется на либеральной идее. В основе его концепции самоуправляющиеся общины как свободные объединения лиц (граждан), созданные для общего дела, как форма децентрализации государства и механизм общественно-политического строя, с помощью которого организация строится по принципу «снизу вверх».

**Ключевые слова:** община, территориальная община, концепция общины М. Драгоманова, децентрализация власти, федерация.

**Sergiy Kalian.** M. Dragomanov's political conception of community.

**S** The article deals with M. Dragomanov's conception of community. This conception is based on a liberal idea of self-governing communities as free associations of persons (citizens), created for common cause as a form of state decentralization and a mechanism of social-political system with the help of which organization is built on the «top-down» principle.

**Key words:** community, territorial community, conception of community by M. Dragomanov, decentralization of power, federation.

**Постановка проблеми.** 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 і механізмів, що могли б дати змогу громадянам не тільки впливати на процес прийняття рішень, а й надавати можливість швидко й 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 [5]. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає територіальним громадам право брати участь у процесі прийняття рішень і висловлювати позицію громадян [3]. 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, що відповідні процедури будуть визначені в статутах територіальних громад або в окремих положеннях місцевих рад [6].

Для України протягом усього періоду незалежності проблема ролі громади в прийнятті рішень не втрачає своєї актуальності. Наприклад, у більшості населених пунктів України немає ні статутів територіальних громад, ні тим паче спеціальних положень місцевих рад. У тих містах, де ухвалені ста-

тути, механізми громадської участі відрегульовано на користь не громади й громадянина, а органу місцевого самоврядування [6]. Це унеможливило реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення. Як результат, отримуємо неефективне управління, загострення соціальних конфліктів і широке розповсюдження радикальних форм громадського волевиявлення, таких як мітинги, пікети, страйки. У даному випадку доречно звернути увагу на пропозиції М. Драгоманова щодо територіальної організації населення, на запропоновані їм відповідні механізми організації та функціонування територіальних громад, їхньої ролі в розбудові децентралізованої демократичної держави.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Поставлена проблема вивчалася через аналіз творів М. Драгоманова, робіт таких дослідників, як О. Ващенко [1], Л. Козуб А. Круглашова, М. Лациба [6], Н. Шип, які вивчали окремі питання проблеми, а також законодавчих документів, таких як Конституція України [5], Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення» [4].

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

**Виклад основного матеріалу.** 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 – на початку XX ст. в Російській та Австро-Угорській імперії, у період, який «можна охарактеризувати як добу підготовки українських сил до боротьби за незалежність, як добу «соборності» України».

На формування його концепції громади вплинуло виникнення перших дієвих товариств (своєрідних громад), що боролися за інтереси українського народу (наприклад, Кирило-Мефодіївського товариства), друкованих органів громадівців (перший український літературно-мистецький і публіцистично-історичний журнал «Основа»), діяльність культурних інститутів (зокрема, 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 їхня організаційно-адміністративна основа, як базисний рівень діяльності демократичної федеративної держави, підвалини якої складають громади, «вільні спілки вільних людей, об'єднаних для спільної справи». На досвіді країн Європи та Північної Америки Драгоманов формує основні закономірності формування та розвитку територіальних громад як необхідної складової 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» [1].

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

Драгоманов приходять до висновку, що покінчити зі злиденністю й гнобленням можна тільки шляхом організації колективної праці за умови колективної власності на землю та знаряддя праці [1]. Питання власності хоча й має законодавче закріплення та вирішення, але в багатьох випадках виникає низка проблем при практичній реалізації права як на приватну власність на землю, так і на колективну.

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 [1]. Ця позиція Драгоманова відзеркалюється 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 і єдиний адміністративний центр [3]. Тобто, об'єднання громадян у 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, які мають бути вільними від будь-яких впливів, в іншому випадку «будь-які громади будуть поневолені робити не те, що вони хочуть, і не там, де вони сидять» [1].

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» [1].

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. Він визначає специфіку відносин між громадою та владою, зазначаючи про потребу надати громадам ширші повноваження та можливість активно впливати на прийняття політичних рішень: «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» [1].

В Україні протягом усього періоду незалежності потребує вирішення проблема законодавчого регулювання взаємовідносин між владою і громадою. Сьогодні відносини між громадами та владою регулюються Конституцією України [5], Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення» [4], але окремого закону про громади в Україні не існує, є лише Проект Закону про територіальну громаду №7218 від 11 квітня 2001 р., запропонований депутатом І. Салій, який не був прийнятий [2].

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 [1].

Ця ідея Драгоманова актуальна й нині, адже, в більшій мірі – громадяни України не вірять у те, що вони щось можуть змінити в політичному житті країни, або хоча б мати змогу впливати на політичні рішення. 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 по-

роді, далі навіть у кожній громаді й коло кожної особи мусять бути особистісні підходи й приводи до однакової цілі [1]. Фактично, діяльність будь-якого об'єднання чи то організації повинна базуватися на спільній меті. Якщо мова йде про діяльність територіальних громад, то наявність спільної мети визначатиме дієвість такої громади. Доки члени громади сперечатимуться відносно реалізації власних суб'єктивних позицій згідно з тим чи іншим питанням, то таку громаду розколюють внутрішні суперечки, не говорячи вже про можливість брати участь у політичному житті країни.

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 й виникають проблеми, що призводять до ігнорування законодавства [6].

Ще однією характеристикою дієвості громад, на думку Драгоманова, є територіальна осілість громадян. Громадянам треба не розбігатися по чужих землях, а працювати в своїй; дійдемо й до того, щоб і на самій Україні люди як можна більше держалися кожний свого кутка, який їм найвідоміший і де вони найбільше зросли із людьми.

Драгоманов приходиться до висновку, що для ефективного функціонування громади тимчасових імпульсивних спалахів настроїв громадян недостатньо. В першу чергу представники громади повинні користуватися певними науковими знаннями при вирішенні відповідних питань. Люди повинні приходити до громади не з іншими думками про громадські порядки та з проповіддю їх, а, перш за все, з докладною (спеціальною) наукою в таких речах, яких потребує громада людська [1].

Цікавим є й те, що для нинішньої України є характерним вирішення проблем лише на словах. Розглянемо, хоча б право громади на реєстрацію статусу 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 [3].

Таким чином, Драгоманов формує модель ефективно діючої громади, яка є повністю прийнятною для нинішніх 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 закличками.

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 11521 територіальна громада). Ще 13 територіальним громадам було відмовлено в реєстрації статутів [6].

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Теорія Драгоманова містить велику кількість корисних порад для ефективного функціонування територіальної громади. 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. Він обґрунтував громадянську модель місцевого самоврядування, де самоврядні громади, як самостійні соціальні одиниці, є основою демократичної федеративної держави, яка має явні переваги порівняно з унітарною державою, оскільки створює передумови для вищого ступеня людської свободи. У 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 догори» і діє за схемою: громадянин – громада – волость – повіт – область – держава.

## 📖 Література

1. Драгоманов, М. «Передне слово до громади» про державну організацію [Електронний ресурс] / М. Драгоманов. – Режим доступу: [litopys.org.ua/drag/drag.htm](http://litopys.org.ua/drag/drag.htm)
2. Драгоманов, М. Л. Историческая Польша и великорусская демократия [Текст] / М. Л. Драгоманов. – Париж, 1881. – 340 с.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування України» [Текст] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – Офіц. вид. – 2008. – № 27–28. – С. 256.
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [Текст] / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – Офіц. вид. – 2001. – № 48. – С. 254.
5. Конституція України : прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 липня 1996 року [Текст] / Верховна Рада України. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – Офіц. вид. – 1996. – № 30. – С. 141.
6. Лациба, М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення [Текст] / М. Лациба, В. Бондаренко. – К., 2007. – 108 с.