УДК 32(091) (477)

**Лушагіна Т.В.**

# ТЕОРІЯ ГРОМАДИ В ПОЛІТИЧНІЙ КОНЦЕПЦІЇ І. ФРАНКА

*У даній статті розглядається концепція громади І. Франка. В основі його концепції – самоврядні громади – це вільна спілка осіб (громадян), об'єднаних для спільної справи. Громади мають виконувати усі функції управління суспільством: економічну та культурно-освітню, судову.*

***Ключові слова:*** *громада, територіальна громада, територіальна організація населення, федерація.*

*В данной статье рассматривается концепция общины И. Франка. В основе его концепции – самоуправляющиеся общины – свободный союз лиц (граждан), объединенных для общего дела. Общины должны выполнять все функции управления обществом: экономическую, культурно-образовательную, судебную.*

***Ключевые слова:*** *община, территориальная община, территориальная организация населения, федерация.*

*In this article the conception of a community of I. Franko is considered. In basis of his conception are self-governing communities which are the free union of persons (citizens) incorporated for common cause. Communities must execute all functions of management society: economic, cultural and educational, judicial.*

***Key words:*** *community, territorial community, territorial self-organization of community, federation.*

Соціально-економічний рівень розвитку держави залежить від рівня розвитку та ефективності діяльності її регіонів, а розвиток регіонів, у свою чергу, залежить від дієвості органів місцевого самоврядування, територіальних громад та їх співпраці з державною владою. Головним чином даний процес забезпечується самостійною діяльністю та ініціативністю місцевого самоврядування та територіальних громад.

Україна, ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, прагне побудувати ефективну модель територіального управління і разом з тим – модель ефективної діяльності територіальних громад. Проте даний процес знаходиться на етапі розвитку і проблема його ефективного удосконалення не втрачає своєї актуальності. Формування основних теорій та концепцій сучасності щодо ефективної побудови місцевого самоврядування викликає суперечності та дискусії на науковому рівні. Проте доречно було б при вирішенні даного питання звертатися не лише до сучасних концепцій, а і до історії політичної думки України.

Проблеми діяльності громад у системі місцевого управління через призму ідеології соціалізму розглядав І. Франко. У творах «Чого хоче Галицька робітницька громада?», «Що таке громада і чим вона повинна бути?» він пропонує програму діяльності громади для ефективного розвитку регіонів і держави в цілому. Запропонована І. Франком програма діяльності громади дає відповідь на запитання сьогодення щодо функціонування територіальних громад та їх роль в розбудові децентралізованої демократичної держави.

Метою даної статті є з'ясування проблеми формування та функціонування територіальної громади за концепцією І. Франка.

Дана проблема вивчалася за допомогою творів І. Франка [19], а також використовувалися роботи таких дослідників, як М. Баймуратова [1; 2], В. Рубцова [16; 17], Т. Слінько та Є. Литвиненко [18], які вивчали окремі питання проблеми, і при опрацюванні даної теми розглядалися законодавчі документи такі, як Конституція України [9], Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15], «Про місцеві державні адміністрації» [6], «Про органи самоорганізації населення» [7], Проект Закону України «Про територіальну громаду» [5].

Творчість та діяльність І. Франка (1856-1916) залишили значний спадок не лише в українській літературі, а й у політичному житті. Іван Франко вів активну громадську діяльність (спочатку через студентський «Академічний гурток», а відтак через радикальні молодіжні організації, що керувалися

настановами М. Драгоманова), займався видавничою роботою (журнали «Друг», «Громадський друг», збірники «Дзвін», «Молот» та ін.), літературною творчістю практично в усіх видах і жанрах; здійснював соціалістичну пропаганду, за яку його неодноразово заарештовували й ув'язнювали. Основою його політичної теорії є ідея соціально справедливого устрою, що базуватиметься на «якнайширшім самоуправлінні общин і країв, складених з вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів» [20, с. 175]. Крім літературної та наукової діяльності, І. Франко брав активну участь у громадсько-політичному житті.

Однією із основних політичних ідей І. Франка є ідея побудови впливової системи місцевого управління, основою якого мала стати громада, що могла б вирішувати проблеми регіону і представляти інтереси населення.

І. Франко зазначав, що у майбутньому суспільстві має утвердитися справжнє народовладдя, реальна, а не формальна, демократія. 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 з 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.

І. Франко виступав за надання громадам широких функцій та повноважень. Звертаючись до досвіду закордонних держав, зазначав, потрібно «збирати докупи людей однакої думки, в'язатися у громади, спілки й товариства, раз, для того, щоби собі взаємно помагати у проясненні своїх думок, а подруге, й для того, щоби єднати свої сили для переведення в життя своїх жадань» [19, с. 151], тобто громади повинні створюватися на основі не лише географічного показника, а і спільної ідеї, щоб представляти спільні інтереси населення.

Цікаво, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» 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, тобто формування територіальних громад має відбуватися на основі адміністративного поділу [15]. Хоча, як бачимо, на законодавчому рівні процес формування та функціонування територіальних громад є визначеним (але не до кінця) та закріпленим, проте у практичній реалізації функціонування територіальних громад не є результативним та прогресивним, оскільки відсутні ефективні механізми впливу та співпраці територіальних громад та органів державної влади.

Так, наприклад, М. Лациба зазначає, що переважна більшість громадян України практично позбавлена можливості впливати на рішення місцевих рад правовим шляхом. Місцеві ради ігнорують вимоги законодавства та не приймають статутів територіальних громад чи окремих положень щодо консультацій із громадськістю та врахування думки громади. Наявні статути та положення вводять дискримінаційні умови, ускладнюють, а часто й фактично унеможливлюють реалізацію права членів громади на громадські слухання, місцеві ініціативи та загальні збори громадян [11, с. 10].

Крім того, за Законом України «Про місцеве самоврядування» територіальні громади мають право місцевої ініціативи, тобто подавати до місцевих рад пропозиції щодо вирішення чи обговорення актуальних для громади питань. Але в актах деяких місцевих рад передбачена можливість недоцільності розгляду питань внесених територіальними громадами відповідно до порядку місцевих ініціатив. Як результат, діяльність територіальних громад не має шляху ефективного розвитку.

Проте І. Франко у своєму творі «Чого хоче Галицька робітницька громада?» пропонує рішення даних проблем:

1. «Ще в школі потрібно проводити роботу щодо політичної освіченості учнів, ознайомлювати «старших дітей з устроєм і справами держави, котрі в конституційнім краю кожен зобов'язаний знати» [19, с. 152-153]. Тобто, для дієвості територіальних громад потрібно змінювати і виховувати політичну культуру громадян ще у шкільні роки, а також виховувати почуття громадянського обов'язку, тільки тоді можна буде говорити про ефективність територіальних громад.

2. Часто проблеми громад містяться як в середині їх самих, так і в зовнішніх впливах. Недостатній рівень політичної освіти, нечіткість законодавства, а також значний вплив державної влади на прийняття місцевих рішень – це чинники, що гальмують і до даної проблеми І. Франко зазначав, що «найліпше те, що самі громади навчаться лучитися докупи і вправлятися в своїх ділах без ніяких сторонніх товчків та розпоряджень, без ніякого начальства» [19, с. 154]. Хоча в сьогоднішньому політичному житті часто різні політичні сили впливають на прийняття рішень на місцях.

3. Основним рушієм дієвості громад, за І. Франком, є освіченість та зацікавленість громадян у своїй роботі. «Тільки така громада може збудити живий рух серед нашого робочого люду, може живо ширити нові думки по всіх усюдах, може єднати силу й працю всіх робочих людей для того, щоб в разі потреби повернути її туди, куди самим тим людям її запотребиться повернути» [19, с. 158]. Хоча Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає основні функції та засади діяльності органів місцевого самоврядування, але в той же час не конкретизує шляхи досягнення та забезпечення реальної самостійності територіальних громад.

До того ж, окрім офіційного законного контролю державою органів місцевого самоврядування, існує ще й латентний контроль – впливових політичних сил. Як результат, виникає проблема неефективної діяльності органів місцевого самоврядування та територіальних громад, оскільки вони не представляють або не мають можливості представляти та захищати інтереси регіону.

Крім того, І. Франко пропонує свою програму ефективної діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі Галицької робітницької громади. Особливістю даної програми І. Франка є те, що вона визначає повноваження громади у різних сферах: від економічної до культурної. Дані ідеї І. Франка є досить актуальними в наш час і можуть допомогти створити дієву модель територіальної громади.

Розглянемо функції громад відповідно до сфер їх діяльності:

**І. У справах господарських (економічних)**

Основою регресивного розвитку держав І. Франко вважав прірву між заможним і бідним класами та відсутності середнього класу, зазначаючи, що політику як на державному рівні, так і на регіональному визначають певні впливові економічні групи, що не дозволяє розвиватися державі відповідно до потреб усього суспільства. Відповідно, Франко говорив, що «купка людей багатих держить у руках мільйони бідних» [19, с. 159]. Але в демократичних державах дане явище не повинне мати місце. Саме територіальна громада має виконувати контролюючу функцію щодо використання коштів на потреби регіону та розподіл земельних ділянок.

Розглядаючи повноваження громад в економічній сфері, І. Франко зазначає:

– по-перше, що розпоряджатися земельними та водними надрами регіону має право лише громада, що представляє даний регіон, а не представники державної влади або інші впливові особи. «Щоби вся земля з лісами і пасовиськами, ріками й озерами належала до тих громад, котрі на них працюють» [19, с. 159]. Цікаво, що Закон України «Про місцеве самоврядування» надає повноваження в даних питаннях сільським, селищним та міським радам, у результаті чого виникає досить багато питань до даних органів управління щодо доцільності розподілу земельних ділянок, а разом із цим і звинувачення в корупційній діяльності та хабарництві. Тож, ідея І. Франка є досить цікавою та актуальною і потребує детального вивчення та опрацювання;
– по-друге, І. Франко виступає за самостійність громад у прийнятті рішень та ініціативності. «Щоби у справах господарських, так само, як і в усяких інших, ніхто не мав права давати громадам які-небудь накази, накидати їм старшину або що, але щоби громади своїм господарством управляли, як самі схочуть, ділили його межи своїх громадян, як їм випаде ліпше, і видавали частину спільного, громадського добра там і на такі діла, на які їм запотребиться» [19, с. 160]. Фактично І. Франко виступає за децентралізацію в державі. В даній моделі громада має широкі повноваження в бюджетній сфері й має сама вирішувати, яку частку місцевого бюджету віддавати до центру. При цьому не повинно бути ніякого тиску зі сторони держави, адже регіони повинні розраховувати бюджет відповідно до своїх потреб.

У сучасній Україні питання децентралізації є досить актуальним і проблематичним. Децентралізація влади має бути спрямованою на розв'язання політико-правових проблем місцевого самоврядування передусім за рахунок розширення повноважень та фінансових можливостей територіальних громад.

**ІІ. У справах громадських (соціальних) і державних (політичних)**

У політичній та соціальних сферах І. Франко виступає за дотримання прав людини і громадянина. При чому права жінок брати участь у громадському та політичному житті не повинні утискатися. «Щоби кожна людина, чоловік чи жінка, були свобідні і мали б зовсім рівні права у всім і до всього» [19, с. 161]. Дана ідея є досить цікавою, адже в Україні є актуальним питання дотримання прав людини і громадянина та громад у цілому. Грамада повинна почуватися захищеною в державі, щоб відстоювати свої права, а коли вона стикається із певними бар'єрами зі сторони владних інститутів, почуття захищеності зникає. Тому було б доречно, на законодавчому рівні визначити основні повноваження і позиції щодо територіальних громад, а також закріпити гарантії для них.

Важливу роль для ефективної діяльності громад, на думку І. Франка, відіграє власна політична освіта членів громади. «Щоби могли бути правдиво свобідними і вміли вповні користуватися своїми правами, вони мусять одержати належне й усестороннє образовання, мусять виробити всі свої тілесні і духові сили» [19, с. 161].

Щодо проблеми політичної освіти, то вона також є актуальною в умовах сьогодення. Для українського суспільства є характерним досить низький рівень політичної культури та освіченості, як результат, населення стає об'єктом маніпулювання різних політичних сил. Тому громадянин не можне повноцінно і об'єктивно оцінити політичну ситуацію у країні, що призводить до повторення попередніх помилок. Тож, щоб громада могла ефективно діяти і приймати доцільні рішення, треба підвищувати рівень політичної освіти в державі. Можливо, важливу роль тут можуть відігравати громадські просвітницькі організації з політичної освіти.

Ще однією цікавою ідеєю І. Франка є те, що регіон зможе розвиватися лише за співпраці з іншими регіонами. І. Франко зазначає, «щоби кожна громада у своїх громадських справах мала повну самоуправу, могла б, з ким її воля входити у зв'язки та спілки» [19, с. 161]. Для здійснення даного положення знову виникає проблема рівня самостійності громад, у даному випадку мова йде про територіальні громади. За Законом України «Про місцеве самоврядування» територіальні громади мають право об'єднуватися в асоціації з метою

більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів, проте у практичній реалізації дане положення майже не виконується, оскільки деякі територіальні громади не мають навіть власних статутів.

Доповнюючи попередню ідею, І. Франко зазначає, що об'єднання територіальних громад у групи повинні здійснювати на основі принципу доцільності, а не завдяки впливу певних політичних сил чи посадових осіб. «Щоби так само зв'язки громад: місцеві, окружні, народні і племінні мали повну незалежність і свободу ділання та розвитку» [19, с. 161]. Крім того, за І. Франком, громади повинні мати право співпраці не лише у межах своєї держави, але і мати можливість виходити на міжнародний рівень. Дане положення має реалізовуватися головним чином у зовнішній торгівлі. «Загранична торгівля і взагалі всякий обмін виробів різних місць і країв велася без посередництва всяких купців та факторів, самими громадами, як до потреб кожної громади; щоби добром громадським заряджували виборні від громади, котрих громада кожної хвилі може скинути; вкінці, щоби громада сама по своїй волі назначувала, чи і яку частину свого добра хоче віддавати у спільні зв'язкові каси на великі спільні діла, чи то господарські, промислові, чи й освітні» [19, с. 161].

***III. У ділах освітніх (культурних)***

У сфері культурного розвитку особистості І. Франко виступав за вільне та обов'язкове навчання громадян, бо лише освічений народ зможе керувати державою, і не допустить, щоб керували ним.

Для цього громада повинна створювати просвітницькі організації, щоб «ширити свої думки межи людом по селах і містах, усно, газетами та книжечками» [19, с. 163]. Знову І. Франко наголошує на тому, що для розвитку держави є досить важливим рівень політичної культури населення.

Проте будь-які зміни вимагають реформ. Для забезпечення реформування старої системи треба, щоб у цьому були зацікавлені і народ, і влада. Лише завдяки співпраці та взаєморозумінню можна досягнути консенсусу. «Щоби їх осягнути, вони мусять бути сильні, а щоби були сильні, треба їх упорядкувати і освітити о їх цілях і потребах» [19, с. 164].

Щоб сьогоднішня влада могла збільшити кредит довіри населення, потрібно йти на діалог із народом, пояснювати і доводити своє прагнення та цілі, але не за допомогою маніпулювання та обдурювання народу. Лише тоді буде прогрес у розвитку як держави, так і регіонів.

Отже, ідеї І. Франка є актуальними сьогодні і передбачають дійсно один із можливих шляхів створення ефективної територіальної громади. Крім того, І. Франко, немов передбачаючи події сьогодення, дає пораду політикам і громадянам: «замість тратити сили на політику, на вибори та подавання непотрібних просьб до рад державних та міністерій, громада зверне всю свою силу на порядкування люду здолу, то тоді, здається нам, швидше робітники в нашім краю стануться силою і пізнають свою силу в єдності, а тоді вже легко їм буде здобути собі чи то більші політичні права, чи які-небудь другі зміни в теперішнім порядку, корисні для них» [19, с. 164].

Таким чином, І. Франко приділяв досить важливе значення ролі територіальних громад у житті держави, зазначаючи, що «...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» [20, с. 175].

Отож, основою концепції І. Франка щодо розвитку держави є сильна освічена та дієва громада, яка може приймати рішення незалежно від провладної сили та працювати в інтересах народу.

## *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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc4_2?id=&pf3516=721 8&skl=4.
6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // ВВР. – 2008. – № 27-28. – Ст. 253.
7. Закон України «Про органи самоорганізації населення» // ВВР. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
8. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Графский, Н. Ефремова, В. 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. 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.

12. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / За ред. В. Бесчастного. – Донецьк: Донецький юрид. ін-т при Донецькому національному ун-ті, 2005. – С. 37.
13. Орзіха М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1995. – № 1. – С. 67.
14. Панійко Ю. Теоретичні основи самоврядування. – Львів: Літопис, 2002. – С. 23.
15. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24, ст. 170.
16. Рубцов В. Про конкурентоспроможність територіальних громад // Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Атіка 2008. – С. 366-386.
17. 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.
18. Слінько Т., Литвиненко Є. Становлення територіальної громади як парадигма розвитку місцевого самоврядування // Університетські наукові записки. – 2006. – № 2 (18). – С. 80-83.
19. Франко І. Чого хоче Галицька робітнича громада? // Зібр.творів: У 50 т. – К.,1985. – Т. 44. Кн. 1.
20. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Зібр. творів: У 50 т. – К., 1985. – Т. 44. Кн. 1.

Рецензенти: Іванов М.С., д.політ.н., професор;
Євтушенко О.Н., к.політ.н., доцент.

© Лушагіна Т.В., 2010

*Стаття надійшла до редколегії 02.10.2009 р.*