

ціннісної зумовленості політичної культури, безумовно, не вичерпують усіх можливих теоретико-методологічних засобів її дослідження, проте, як нам здається, є достатнім, аби забезпечити висвітлення її суттєвих характеристик.

На завершення слід сказати, що політична культура сучасної України, безперечно, є культурою маргінального суспільства, що намагається розбудитися від тоталітаризму й розбудувати правову, демократичну державу. Це відображається на ідеологічній, політичній, психологічній та інших сферах, на формах державного устрою й ступені розвиненості політичних інституцій. Як і будь-яка культура, творчо перепланивала й успадкувала елементи сусідніх політичних культур, скориставшись із свого розташування між Сходом та Заходом,¹¹ водночас залишившись по суті культурою західного типу з досить вагомим східним компонентом.

Отже, дослідження сучасних історичних процесів щодо сутності і структури політичної культури в Україні дає можливість через призму теоретичних і методологічних засад з іншої сторони вивчати новітню історію України. Завдяки даному аналізу сутності політичної культури можна говорити про дослідження історичних процесів в Україні через політичну участь громадян держави.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Политическая культура населения Украины / Отв. Ред. Ю.П.Пахомов и Е.И.Головаха. – К., 1993. – С. 13; 2. Цимбалістий Б. Політична культура українців // Сучасність. – 1994. - № 4. – С. 78; 3. Бебик В.М., Головатий М.Ф., Ребкало В.А. Політична культура сучасної молоді. – К., 1996. – 112с; 4. Гердер И. Идеи о философии истории человечества. – М., 1959. – С. 403; 5. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура и стабильность демократии//Политические исследования. – 1992. - № 4. – С. 87-90; 6. Almond G. Powell G. Comparative Politics. – P.50.; 7. Политическое сознание // Политология. Энциклопедический словарь. – М., 1993. – С. 303;8. Пружинин Б.И. Рациональность и единство знания // Рациональность как предмет философского исследования. – М., 1995. – С. 121-142; 9. Rosenbaum W.A. Political Culture. – N.Y., 1975. – P. 37-57; 10. Головаха Е.И., Бекешкина И.Э., Небоженко В.С. Демократизация общества и развитие личности. От тоталитаризма к демократии. – К., 1992; Політичний портрет України. – К., 1994. - №8; Політичний портрет України. – К., 1995. - №11; Политическая культура населения Украины. – К., 1993; 11. Вишняк О.І. Електоральна активність киян зростає // Збірник інформаційно-аналітичних матеріалів., - “Вибори – 94”. – К., 1994. - №5. – С. 25-28.

О.О. Верлан

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНІ ВИТОКИ ТА СУЧАСНІСТЬ

Відродження в Україні інституту місцевого самоврядування, підписання нею Європейської Хартії про місцеве самоврядування вимагають цілеспрямованих дій на організаційно-правове та економічне забезпечення децентралізації у сфері управління, впровадження оптимальної моделі розподілу функціональних та економічних повноважень між центральними місцевими органами влади, удосконалення організаційної діяльності, правової та економічної бази функціонування органів місцевого самоврядування.

Територіальна громада в Україні з її звичаями і традиціями має ознаки глибокої давнини. Дослідник громади в Україні І.Черкаський слушно писав: "... 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'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів".¹ Еволюцію територіальної громади в період Київської Русі досліджував М. Грушевський. Він простежив процес розвитку територіальної громади, починаючи з родин та родів, і показав як на певному етапі розвитку родинні зв'язки слабшали і зміцнювалися "мотиви територіальної близькості, сусідства, солідарності територіальної й економічної", як внаслідок поділу родин "рідні осідали побіч себе групами, і пізніше, як розросталися й ділилися ширші родини, на

старих займанщинах повставали нові родини, зв'язані спорідненням і творили громаду".² За М. Грушевським, "сільській групі "родів" - дворищ досить близько відповідає громада Руської Правди - "вервь". Вона, з одного боку, не стільки не велика, що може ручити за своїх членів і відповідати за переступ, зчинений на її території, з другого боку - се союз свобідний, її члени самі розпоряджають собою і укладають між собою умови".³

«Руська Правда» вже досить конкретно регулювала діяльність верві (територіальної громади). У джерелах знаходимо відомості, що "Руська Правда" прямо говорить про вервь або має її на увазі у 15 статтях. У них вона виразно значиться як територіальна організація сільського населення з конкретно визначеними функціями. На це передусім указує обширна територія, яку займає вервь, що закріплено в "Руській Правді".⁴ У багатьох статтях "Руська Правда" накладає матеріальну відповідальність за злочини, вчинені на території верві, найперше на конкретну особу - злочинця, а вервь відповідає лише тоді, коли його не знайдено.⁵ А те, що відповідальність виражається у матеріальному відшкодуванні у вигляді штрафу, означає, що конкретна особа, член верві, мала економічну самостійність. М.Владимирський-Буданов, пояснюючи термін "вервь" писав: "... та сама одиниця провінціального поділу як у південних і в північних землях називається верв'ю (корінь слова спільний індоєвропейський worf). Тій самій одиниці відповідають і назви "сотня" не тільки в міському, але і в провінціальному поділі". Згодом, як підкреслює С.Юшков, "вервь - це архаїчний інститут, який в основних руських центрах повинен був зникнути з розвитком феодальних відносин. Замість верві стали оформлятися сільські громади".⁶ Еволюція територіальної громади в Україні тривала століттями. Роль та значення громади завжди були важливими в українському суспільстві. Наприкінці ХІХ ст. Іван Франко, розмірковуючи над значенням громад у політичному житті держави, 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".⁷ Протягом усього свого існування територіальна громада в Україні здійснювала низку важливих функцій, що забезпечували життєдіяльність села чи міста. Серед них найважливіші: забезпечення правопорядку на своїй території, безпека всіх членів громади та збереження рухомого і нерухомого майна, а також господарська, соціального захисту, культурно-просвітницька функції. Так, для забезпечення правопорядку в громаді, безпеки її членів, збереження майна у селах та містах створювали спеціальну поліцейську службу. Традиційним гарантом правопорядку була також нічна варта, відома в Україні повсюдно ще з часів необхідної оборони громади від зовнішнього нападу. К.Левицький, який приділяв територіальній громаді велику увагу, у своїй праці "Наш закон громадський..." писав, що, згідно з громадським статусом, "нічна варта повинна була сторожувати від весни до осені (від Великодня до Михайла) з 12 год. вечора до 5 год. ранку, а взимку і напровесні (від Михайла до Великодня) - з 11 год. вечора до 6 год. ранку". Виявляючи порушення громадського порядку, особливо злодіїв, чи коли траплялася пожежа, село сповіщали дзвоном, рідше ударом у залізну рейку або іншим відомим у селі сигналом. Господарська функція територіальної громади диктувалася її відповідним способом виробництва та економічною базою. Територіальні громади володіли маєтками і майном. Громадським маєтком вважалися ті об'єкти, прибуток з яких йшов на потреби й видатки всіх односельців - членів громади, а громадським майном – речі, що служили кожному членові громади. Сюди входили "польова власність" (орні землі, сінокоси, полонини, толоки, городи, сади, пасіки, стави) і будівлі (громадська хата, школа, церква, плебанія, корчма, тюрма, шпихлір, млин, сукновальня тощо). До особливо важливих будівель громад ХVІІІ ст. належали громадські шпихліри - зернові сховища для матеріальної допомоги сільським і міським громадам, відомі по всій Україні, особливо в часи голоду. У господарському житті українців побутовув давній, відомий усім слов'янським народам звичай взаємодопомоги. Учені-етнографи

бачать його зародження ще в родовому суспільстві, коли діяв обов'язок допомоги членам свого роду. З часом цей обов'язок трансформувалася у добровільну участь у спілках взаємодопомоги сусідніх сімей. Така добровільність освятилася звичаєм, а тому члени громади сприймали взаємодопомогу певною мірою як обов'язок.⁸

Поширеною формою взаємодопомоги в господарській діяльності територіальної громади можна вважати супрягу. Вона виражалася у тимчасовій спілці двох господарів (найчастіше сусідів), які не мали достатньої кількості робочої худоби, а тому були змушені її з'єднувати на час певних робіт. Крім супряги, стародавньою формою взаємодопомоги під час виконання термінових або трудомістких робіт була толока. Ця форма праці є поширеною в багатьох народів і виникла вона, безперечно, з появою громади. Сходилися на толоку найчастіше після попереднього запрошення господарями. Не піти на толоку - означало образити господаря.⁹ В Україні толокою переважно збирали хліб, сіно, будували хати, громадські будівлі (церкву, школу, "гміну" тощо).

Значну роль у господарській діяльності відігравали громадські позичкові каси, що повсюдно почали організовуватися в Галичині у другій половині XIX ст. Фонди позичкових кас нагромаджувалися по-різному: у Карпатах за рахунок продажу громадського лісу чи облігацій, а частіше церковних грошей чи селянської складщини. На початку 70-х років XIX ст. тільки у Долинському повіті громадські каси зареєстровані в 22 населених пунктах, а в таких селах, як Бряза, Улемія, Логіянка, Поляниця, Розточки їх кошти становили 5233 зол. римських. У 90-х роках фонди громадських кас с. Верхній Вербіж становили 1476 зол. рин., с. Верхній Ясенів - 2160 зол. рин., с. Жаб'єго - 24237 зол. рин.¹⁰

Виконуючи соціальну і культурно-просвітню функції, територіальні громади проводили значну виховну роботу. Великим соціальним злом на території українських земель було пияцтво, яке за часів австро-угорського панування набуло значних розмірів і виявилось навіть причиною руйнування дрібних селянських господарств. Важливо врахувати, що аж до 1875 р. в Галичині поміщики мали право виробляти й продавати спиртні напої в межах своїх володінь. Це було винятково феодальне право, яке затрималось офіційно ще й після скасування панщини майже 30 років, а у віддалених закутках і значно довше. Із скасуванням панщини селяни змушені були виплачувати компенсацію колишнім власникам, які мали право пропінатії, і, як зазначали дослідники, горілчаний податок на галицьких землях був більш обтяжливим, аніж для інших провінцій. За пропінатію галицькі селяни заплатили поміщикам 66 млн. зол. римських.¹¹

У зв'язку з цим у західноукраїнських містах і селах розгорнулася гостра боротьба з пияцтвом. Наприкінці XIX ст. у всіх повітових містечках відкривалися товариства чи братства тверезості, до пропагандистської роботи приєдналися товариства та спілки "Просвіта", "Руська рада", "Відродження". Товариства тверезості у селах найчастіше організовували при церквах і подекуди були досить численними, наприклад, на початку XX ст. у Старих Кутах товариство об'єднувало 2 тис. чоловік, у Малому Ключеві (Коломийщина) - 300 чол.¹²

Роз'яснювальну роботу серед селян вели насамперед священники, а також учителі. Священники організовували для своїх парафіян присягу "від горілки", "шлюби тверезості". У багатьох селах Галичини вимагали під час вінчання молодих присягати на Біблії про дотримання тверезості. Вживали найрізноманітніших заходів для того, щоб вирвати селян з тенет корчмарів, зацікавити чимось іншим, знайти улюблену справу, вибити підґрунтя пияцтва та інших негативних явищ. Зокрема по селах священники й учителі організовували рільничі чи інші сільськогосподарські курси, в читальнях - проводили просвітницькі заходи. Показовою може бути велика сподвижницька робота священника Йосипа Вітошинського із с. Денисова на Тернопільщині. Він побудував свій будинок навпроти корчми, тримаючи під контролем жителів села, та найголовніше - організував славну на всю Галичину школу хористів та диригентів, чим докорінно змінив духовний світ прихожан. Священик Степан Шепедій організував багатоголосий хор у с. Лавочному (Сколівщина), і це так захопило селян, що згодом хор набув слави по всій околиці, виступав у Львові та інших галицьких

містах. На Стрийщині велику боротьбу за тверезість вів священник Йосип Нижанківський (батько відомого композитора Осипа Нижанківського). Крім проповідей, він видавав своїм коштом популярні брошури на тему боротьби з пияцтвом, залучав до пропаганди свою сім'ю.¹³ Подібних прикладів у літературі і пресі дуже багато.

Функції територіальних громад не втратили актуальності і в наш час, однак жителі населених пунктів сучасної України мало що знають про територіальну громаду, її силу, авторитет, взаємодопомогу і соціальний захист. Радянський період мав інші соціальні цінності, територіальні громади замінили керовані компартією ради, і самоврядування було ліквідоване. Тоталітарний режим не міг навіть на місцевому рівні терпіти самоврядування. І тільки Конституція України, прийнята 26 червня 1996 року, відновила територіальну громаду в Україні. Конституція України (ст. 140) закріпила: "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України".¹⁴ На жаль, доводиться констатувати, що децентралізація управління в Україні розпочалася стихійно, переміщення вектора управлінського впливу в регіони не завжди супроводжується покращенням діяльності в розв'язанні державних і локальних проблем, а становлення системи регіонального і місцевого самоврядування ще не в повній мірі відповідає вимогам Європейської Хартії.

Конституція України та законодавство, розподіливши повноваження між органами влади по вертикалі стосовно даного зафіксованого періоду, не в повній мірі враховують ті динамічні зміни, які відбуваються в процесах ринкотворення, недостатньо зорієнтовані на прогнози структурних перетворень, несуть на собі відбиток запізнення з формуванням єдиної державної політики у сфері державного управління. Це вимагає комплексного системного порівняльного аналізу організаційно-економічних змін в Україні та досвіду розв'язання проблем муніципального, регіонального управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, врахування його у визначенні напрямків діяльності з удосконалення управління. В умовах переходу до ринку посилюється роль регіональних органів управління в системі управління державою. В Україні регіональне управління охоплює два рівні: державне регіональне управління та місцеве самоврядування. Поєднання в різних формах державного територіального управління і місцевого самоуправління властиве і для зарубіжних країн, залишаючись однією з найактуальніших проблем теорії і практики управління. Хоча об'єкт управління один - територія, однак функції державних органів управління і органів місцевого самоврядування різні. Якщо перші забезпечують реалізацію національних цінностей і гарантії досягнення мінімальних соціальних норм, то другі діють в інтересах населення, яке тут проживає.

В Європі розподіл цих повноважень і статус місцевого самоврядування закріплено прийнятим в жовтні 1985 року актом міжнародного рівня "Європейська Хартія про місцеве самоврядування". Прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України закріпила принцип, згідно з яким "в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування" (ст.7). Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" сформував засади взаємодії територіальних громад, держави та особи. Визначено рівень державного управління - область, район, рівень самоврядування - місто, село, селище. Разом з тим очевидно, що закріплення політично-правових основ державного управління та місцевого самоврядування недостатнє для здійснення ефективного управління територіями, вимагає вироблення і реалізації широкого спектру механізмів місцевого управління. Цього можна досягти шляхом індукції, емпірично узагальнюючи усталені аспекти місцевого, в тому числі муніципального, управління в Сполучених Штатах Америки, Франції, Німеччині, Великій Британії, Польщі та інших країнах. Основними зрізами цього дослідження є: організація місцевого управління в зарубіжних країнах, основні типи систем місцевого самоврядування, фінансова база муніципального управління, функціональні аспекти діяльності органів місцевого управління. Одним з важливих напрямів адміністративної реформи в Україні має стати вдосконалення системи територіальної організації влади,

пов'язане з перебудовою системи місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, подальшою децентралізацією й деконцентрацією управління та поступовою передачею функцій і повноважень виконавчої влади до сфери компетенції місцевого самоврядування.

Визначаючи природу місцевого самоврядування як специфічну форму публічної влади територіальної громади, Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплюють принципи його правової, організаційної та фінансової самостійності. У свою чергу права автономність місцевого самоврядування пов'язана як з необхідністю закріплення функцій і повноважень місцевого самоврядування законодавчим шляхом, окремо від повноважень органів виконавчої влади, так і з правом територіальної громади, органів місцевого самоврядування видавати власні нормативно-правові акти - акти місцевого самоврядування (муніципальні акти) (Під актами місцевого самоврядування слід розуміти владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи відміни правових норм). Реалізація цього права є своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування. Стаття 144 Конституції України визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст.7) також закріплює право територіальної громади приймати обов'язкові для виконання рішення на місцевих референдумах. Таким чином, акти місцевого самоврядування, поряд із Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами (наприклад Європейською хартією місцевого самоврядування), указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, актами органів виконавчої влади виступають важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні, самостійність якої обумовлена тим, що органи місцевого самоврядування згідно ст.5 Конституції України не входять до системи органів державної влади. Актами місцевого самоврядування встановлюються обов'язкові для населення, органів, установ та організацій в межах відповідної території норми права. Предметом цих актів можуть бути окремі питання статусу органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організації їх діяльності, управління комунальною власністю та статусу окремих об'єктів комунальної власності, місцевих податків і зборів, участі громадян та їх об'єднань у реалізації повноважень місцевого самоврядування тощо. Суттєву роль акти місцевого самоврядування можуть відіграти в ході проведення адміністративної та муніципальної реформ, коли виникає потреба в оперативному регулюванні питань організації управління в системі місцевого самоврядування.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Черкаський І. Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI – XVIII ст.: Праці комісії. – К., 1928. – С. 45; 2. Грушевський М. Історія України-Руси: В 11 т. – К., Наук. думка, 1991. – С. 352; 3. Там само. – С. 360; 4. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія/ Кол.авт.; За заг. Ред.-проф. О.Ю.Оболєнського. – Хмельницький: „Поділля”, 1999. – С. 236; 5. Правда Русская. – М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1940. – т.1 (Тексты). – С. 404; 6. Шевченко Л. Звичаї, пов'язані з закладанням будівлі // Первісне громадянство та його пережитки на Україні. – К., 1996. – С. 73-74; 7. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? // Збір. творів: У 50 т. – К., 1985. – Т. 44. кн.1. – С. 175; 8. Горинь Г. Громадянський побут сільського населення Українських Карпат (XIX – 30-ті роки XX ст.). – К.: Наук. думка, 1993. – С. 121; 9. Юшков С.В. Русская Правда: происхождение, источники, её значение. – М., 1950. – С. 87; 10. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - К., Просвіта, 1996. –С. 66; 11. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія/ Кол.авт.; За заг. Ред.-проф. О.Ю.Оболєнського. – Хмельницький, 1999. – С.69; 12. Там само. – С.87; 13. Там само. – С. 92; 14. Там само. – С.102.