

О. В. Некрасова (Київ)

Деякі проблеми становлення самоврядування на Україні в умовах розвитку політичного плюралізму

Аналізуються деякі проблеми становлення самоврядування в умовах розвитку політичного плюралізму, розглядаються питання узгодженості потреб суверенізації територіального самоврядування і зміцнення цілісності політичної системи незалежної України, визначаються деякі шляхи виходу із суперечностей, що виникають на цьому шляху.

Важливою прикметою наших днів стало формування плюралістичного суспільства на Україні. Цей процес значно прискорюється завдяки проголошенню Декларації про державний суверенітет, після одностайного прийняття Акту про незалежність України, що дістав широку підтримку народу під час проведення референдуму 1 грудня 1991 р. Плюралізація охоплює різноманітні сфери суспільного життя, розпочинає швидко проникати в економічні відносини, де передбачається широкий розвиток багатокладності форм власності. Але найбільш помітною вона стала в політичній сфері. Вже сьогодні на Україні діє понад двадцять політичних партій, громадсько-політичних формувань та рухів. Всі вони тією чи іншою мірою представлені в Верховній Раді України, в місцевих Радах різних рівнів.

Багатопартійність — явище цілком закономірне. Вона є показником цивілізованості громадсько-політичного життя. В ній закладено глибокий творчий потенціал. Багатопартійність, суперництво партій ставлять перепону монополії на владу, свавілля й беззаконню, що неминучі за умов однопартійності, викликають громадянську активність людей, виступають джерелом вироблення різноманітних варіантів розв'язання назрілих проблем. Зрозуміло, закладений у політичному плюралізмі, багатопартійності потенціал конструктивності, здорової творчості не спроможний одразу виявити себе повною мірою. Адже процес політичної плюралізації на Україні зіткнувся з численними проблемами, які не тільки гальмують розгортання демократії, але й перешкоджають її розвитку. Цілий ряд проблем виникло насамперед тому, що в функціонуванні новостворених партій, громадських організацій, в політичній діяльності окремих громадян ще не склалася цивілізована політична культура. Крім того, в республіці й досі не вироблені відповідні правові засади громадянського суспільства, закони і норми його демократичного функціонування. Все це відбивається на становленні самоврядування народом України, яке констатовано в Декларації як мета утвердження державного суверенітету України¹.

На нашу думку, головна складність у розвитку цього важливого процесу з самого початку виникла у зв'язку з невизначеністю співвідношення самоврядування і держави. Ця проблема, до речі, традиційна. Шляхи розв'язання її шукають вже давно. Списи навколо неї ламали представники утопічного соціалізму, видатні філософи і політики-гуманісти раннього капіталізму. Зрозуміло, й точки зору були протилежними, і зводились вони в основному до двох полярних міркувань.

¹ Декларація про державний суверенітет України.— К., 1991.— С. 3.

Одні вважали державу головною перепоною на шляху самоврядування, втіленням всілякого зла, усіх людських трагедій, інші — зображали державу як символ добра, знаряддя організації політичної системи, основною метою якої є праця в ім'я суспільного благоденства. Саме в цих позиціях виявлялася поляризація позицій анархістів і прихильників етатизму, боротьба між прибічниками децентралізованого самоврядування і міцної державної влади².

Свій шлях подолання суперечності між самоврядуванням і державою пропонували основоположники теорії наукового соціалізму і їх послідовники. Так, автори марксизму, якщо взяти їхню точку зору у найбільш спрощеному вигляді, вважали, що у ході перетворення капіталізму в соціалізм у суспільно-політичній сфері розгортимуться наступні процеси: перехід від антагоністичного класового суспільства до безкласового і разом з тим від політичної до неполітичної організації суспільного життя; від державної влади до бездержавного керівництва; від здійснення загальних функцій управління справами суспільства керівниками до здійснення їх без поділу на керівників і керованих на основі громадського самоврядування. Таким чином суперечність між державою (державним керівництвом) і самоврядуванням мала розв'язуватися шляхом поступового усунення держави як форми політичної організації суспільства і розгортання самоврядування народом. Відповідно до цієї схеми, майбутнє громадське самоврядування передбачало самоврядування безкласового суспільства.

Такої ж точки зору дотримувався В. І. Ленін. Проте, конкретизуючи її відповідно до російської дійсності і революційних процесів, що відбувалися, він зробив ряд уточнень. Становлення самоврядування народу він не став пов'язувати з далеким «комуністичним майбутнім», а порушив питання про швидке розгортання самоуправління одразу після Жовтня 1917 р., принаймні в окремих комунах, тобто на місцях, в межах демократичного централізму. Особливого значення для розвитку цього процесу він надавав Радам, вважаючи їх такими органами, де має розгортатися управління не для трудящих, а через трудящих. Будучи прибічником демократичного централізму, він, зрозуміло, обстоював необхідність міцної централізованої держави як форми диктатури пролетаріату. Саме вона, на його думку, мала стати організаційним втіленням самоврядування народу, що здійснюється головним чином через вільно обраних і підзвітних народу представницьких органів державної влади. Отже, цей діяч намагався знайти шляхи поєднання централізованої державної влади з місцевим самоврядуванням на основі принципу демократичного централізму. При цьому виключалася будь-яка децентралізація, що вела до послаблення державної влади. Досить згадати в зв'язку з цим боротьбу більшовиків проти «анархізму», «анархо-синдикалізму», ідей «робітничої демократії» і т. д. Як відомо, представники багатьох партій після Жовтня висували й ідею муніципального самоврядування, вважаючи, що таким чином можна відмовитися від будь-якої централізації, всілякого центрального керівництва. Більшовицький уряд рішуче протидіяв цьому.

Можна багато говорити про те, що сталося в результаті централістської політики, коли концентрація влади досягла абсурдних розмірів і призвела до зміцнення тоталітарної системи, очолюваної партійно-державним бюрократичним апаратом. Однак це не тільки не знімає, а навпаки загострює, особливо сьогодні, питання про пошуки шляхів поєднання державності і самоврядування в суспільстві, демократії і влади в політичному житті України. Для нашої республіки розв'язання таких завдань ускладнюється тим, що Україна не була суве-

² Дорожкін Ю. И. Становление коммунистического самоуправления // *Вопр. теории.* — Саратов. — 1987. — С. 8; Варламов К. И. Марксистско-ленинская концепция социалистического самоуправления народа // *Вопр. истории КПСС.* — 1987. — № 7. — С. 19—20.

ренною, самостійною і самоврядною державою. Вона виступала складовою частиною наддержавного політичного формування, унітарного, фактично імперського Радянського Союзу. Через це вона не мала можливості самостійно, без примусу з боку союзних структур практично вирішувати власні проблеми. Навіть після прийняття Декларації про державний суверенітет, проголошення Акту про незалежність України ще доведеться пройти складний шлях, перш ніж стати справді самоврядною країною. Рішучі кроки у цьому напрямі вже зроблені. Народ заявив про те, що на Україні реалізуватиметься його воля, що керування всіма сферами власного життя дійсно стає його справою.

Проте не менше проблем виникає й тоді, коли йдеться про становлення самоврядування народу всередині українського суспільства, поєднання централізованості української держави з самоврядністю її окремих структур, тобто територіальних утворень, трудових колективів та інших ланок політичної системи суспільства. Ми вже стали свідками політичної дезінтеграції, «війни суверенітетів», що часто-густо переростає у протистояння окремих територіальних самоврядних формувань центральним державним органам України. Отже, потреби демократизації, розвитку самоврядування і потреби зміцнення української державності поки що важко стикуються між собою.

Подекуди виникає ситуація, коли місцеві органи влади, прагнучи будь-що добитися автономії для себе, стати повністю самоврядними, мало звертають уваги на реальність своїх домагань. Не зупиняючись на можливих трагічних наслідках такої політичної безвідповідальності, підкреслимо лише одне, а саме: при становленні самоврядування вкрай необхідне узгодження саморегульованих одиниць місцевого рівня з утвердженням цілісної української державності. В іншому разі ми можемо отримати набір автономних утворень, де суб'єкт влади буде «розпорошений» по всьому суспільству. На жаль, саме до цього свідомо закликають й окремі політичні партії на Україні. Зокрема, в Декларації принципів соціал-демократів України наголошується: «Складовою частиною демократичної держави є широке регіональне і місцеве самоврядування, **децентралізована структура влади** (підкреслено авт.). Ми виступаємо проти одержавлення суспільства і посилення ролі держави та вважаємо неминучим поступове зменшення її значення в житті вільного суспільства»³.

Такому баченню справи, напевно, не слід дивуватися. Пропонована децентралізація, «розпорошення» влади в суспільстві є закономірною емоційно забарвленою негативною реакцією на колишній надцентралізований, тоталітарний режим в країні. Як наслідок, демократизація розпочала часто ототожнюватися із необхідністю ліквідації цілісного керівництва як такого в суспільстві. Прибічники такої позиції нехтують загально визнаною істиною, що демократія — це влада народу, а влада, в свою чергу, передбачає здатність і можливість народу здійснювати свою волю в межах всієї Української держави за допомогою загально узгоджених різноманітних засобів. Це може бути досягнуто не на рівні окремих автономних самоврядних одиниць, а на рівні утворених усім народом загальнодержавних владних органів, загально української правотворчості, якщо ми хочемо уникнути анархії.

Ясно, що демократичне суспільство не може жити й розвиватися в умовах політичного хаосу. Існує ряд елементарних і добре відомих ключових принципів функціонування демократії, які не повинні порушуватися. Загально визнано, що політичні, державні рішення мають вироблятися демократичним шляхом, із використанням всіх механізмів і процедур виявлення різних інтересів, з урахуванням громадської думки. Проте відомо й інше: прийняті закони або рішення підлягають неухильному виконанню під контролем відповідних державних орга-

³ Комуніст України.— 1991.— № 5.— С. 55.

нів і, якщо необхідно, з використанням примусових санкцій. Зрозумілим для всіх мають бути й такі положення: необхідність державної влади, заснованої на демократичній системі представництва, повага до цієї влади і прийнятих нею рішень; обов'язковість цих рішень для всіх установ, посадових осіб і громадян; демократичний контроль за їх виконанням. Без урахування цих принципових вимог, їх суворого виконання самоврядування справді може перетворитися на анархію.

Розвиток народовладдя, становлення самоврядування на Україні передбачають не протиставлення інтересів різних територіальних формувань центральній владі, не гегемонізму однієї влади над іншою, а діалогу, пошуку домовленості, взаємодії в інтересах народу, кожної особистості. Все це має бути закріплено у новій демократичній Конституції України, яка сьогодні розробляється. Саме в ній повинні дістати нового тлумачення такі поняття, як влада, держава, політична система, управління і самоврядування в суспільстві. Головним стрижнем демократизації влади в суспільстві, безперечно, стануть права і інтереси людини, їх повні гарантії. Виходячи з цього фундаментального і міжнародно визнаного принципу, відкривається нова можливість зміцнення функціональної єдності різноманітних суб'єктів самоврядної діяльності, утвердження загальних «правил гри» у сфері державно-політичного, господарського життя суспільства як цілісного організму.

Зневага ж до інтересів людини як об'єднуючого всіх стрижня неминуче призводитиме до абсолютизації владних функцій місцевих органів, інших ланок самоврядування і, в кінцевому рахунку, до приниження загальногромадянських властивостей влади, до порушення народовладдя як головної прикмети нормального суспільства.

Але неважко помітити й іншу тенденцію. Вже сьогодні існує небезпека випадання окремих ланок самоврядування із системи єдиної народної влади. Йдеться зокрема про приниження ролі трудового колективу як самоврядної ланки політичної системи суспільства. Так, у прийнятому наприкінці 1990 р. Верховною Радою України Законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» серед базових рівнів такого самоврядування трудовий колектив навіть не згадується. Це, безумовно, можна зрозуміти, якщо стати на формальну позицію. Адже в Законі йдеться не про всі ланки самоврядування, а лише ті, що належать до системи Рад. Однак сьогодні турбує інше. З нашого політичного лексикону, в тому числі й на рівні Верховної Ради, майже зникло поняття трудового колективу як складової ланки політичної системи українського суспільства.

В розмовах про напрямки розвитку демократичних процесів центр ваги здебільшого змістився у бік підвищення ролі політичних прав громадянина як представника окремого територіального утворення. Але громадянин у такій ситуації діє не як представник трудового колективу, а як виборець у своєму територіальному окрузі, як мешканець села, міста, району. Інакше кажучи, розвиток політичної демократії на територіальній базі насправді означає, що суб'єктом політичної системи виступають носії лише територіальних інтересів. Громадяни ж, як носії специфічних професійних, конкретних соціальних інтересів фактично випадають із політичного процесу і змушені задовольнятися лише можливістю опосередкованого впливу на політичну систему. Така тенденція неминуче посилиться у зв'язку з розвитком багатопартійності, наростаючими вимогами обирати органи влади за партійною ознакою, висувати кандидатів до них за партійною приналежністю. Зрозуміло, що за таких обставин роль трудових колективів як самостійної ланки політичної системи ще більше понизиться.

І справді, в умовах виборів, що проводяться виключно за територіальним принципом і на багатопартійній основі, а саме у цьому напрямі просувається розвиток нашої демократії, трудовий колектив взагалі може втратити роль повноправного суб'єкта політичної системи, яка

обстоє специфічні професіональні й соціальні інтереси людини праці, захищає насамперед тих громадян, праця яких носить неполітизований характер. До речі, саме такі громадяни складають абсолютну більшість суспільства. Винятком є, як відомо, лише вузькі соціальні прошарки і групи людей, зокрема творча інтелігенція, працівники різних галузей науки, політичного і управлінського апарату, праця яких за фахом має здебільшого саме політизований характер. До речі, ці прошарки вже й скористалися демократизацією суспільства, стали ініціаторами створення різних політичних партій і рухів, дістали найбільшого успіху на останніх виборах.

Що ж до простого трудівника (робітника, селянина, службовця і т. д.), то розвиток демократичних процесів на Україні поки що мало принципово нового йому дав. Як це не прикро, але представництво робітничого класу, селянства в Радах, особливо Верховній Раді, помітно скоротилося. На жаль, складається таке враження, що в умовах політичної плюралізації трудовий люд все меншою мірою бере участь у вирішенні своєї власної долі законодавчим шляхом. Тому йому не залишається нічого іншого, як вдаватися до організації страйків та інших крайніх форм захисту своїх інтересів.

Подолання фактичного відчуження трудівника від влади і політики такою ж мірою необхідне, як і подолання його відчуження від засобів виробництва і наслідків праці. Розмови, що точаться з приводу професіоналізації парламенту, нездібності рядових громадян займатися на високому професійному рівні політикою ображають простих людей. Тут зрозуміло одне: доки розподіл праці в суспільстві йтиме за принципом: одним (тобто інтелігенції, вченим, апаратним працівникам, лідерам партій) — займатися політикою, а іншим (тобто робітникам, селянам, фермерам і т. д.) — крутити гайки, вирощувати хліб, дбати про матеріальне виробництво, неможливою буде однакова участь громадян у політичному житті, у народовладді, у самоврядуванні народу.

Позбавлення за професійною ознакою рядових працівників, трудових колективів ролі суб'єктів політичної системи слід розцінювати як антидемократичну тенденцію. Для виправлення становища потрібне подальше вдосконалення структур владних органів, ретельне розподілення повноважень у механізмі політичної системи суспільства, де було б забезпечено виявлення інтересів не тільки політичних партій, але й трудових колективів. Завдання полягає у тому, щоб парламентські інститути — при збереженні їхніх законодавчих та інших владних функцій — були доповнені інститутами, що зміцнювали б статус трудових колективів як суб'єктів політичної системи, активних учасників законотворчого процесу.

Розв'язання цього завдання вбачається у двох напрямках: надання трудовим колективам права обирати до Рад різного рівня депутатів, які мали б рівні права з депутатами, обраними за територіальним принципом на багатопартійній основі, або (не зачіпаючи системи формування депутатського корпусу Рад) створення із числа обраних від трудових колективів представників нової, паралельної Радам структури представницьких органів, що володіла б правом «вето» при розв'язанні ключових питань. Зрозуміло, підходи до вирішення такого завдання можуть бути різноманітними. Їх потрібно шукати саме сьогодні, коли готується нова Конституція України. Але головне полягає в тому, щоб віднайти спосіб підвищити роль трудових колективів до рівня повноважних учасників політичної системи. В іншому разі основна маса трудящих, трудові колективи залишаться відчуженими від політики, а тому й бажаного для України народовладдя, самоврядування народу фактично створено не буде.

Прискорення процесу становлення самоврядування не можливе без відповідних правових засад. Будь-які заклики активізувати самоді-

яльність народу залишаються декларативними, якщо при цьому не гарантують реальних прав і можливостей для здійснення самоврядування. Важливим кроком у створенні саме таких гарантій став вищезгаданий закон про місцеве самоврядування. У преамбулі до Закону дається визначення місцевого самоврядування як територіальної самоорганізації громадян для самостійного розв'язання безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української держави та власної фінансово-економічної бази⁴. Крім того, у наступних розділах і статтях даного Закону ґрунтовно викладені територіальна і правова основа, система і принципи місцевого самоврядування, його економічна і фінансова основа, порядок формування, функції і загальна компетенція місцевих органів влади (від селищної до обласної Ради), структура і форми їх діяльності, а також демократичні засади роботи органів місцевої влади, громадські засади місцевого самоврядування.

Проте закладені у цьому Законі основи створення дійсного самоврядування народу можуть так і залишитися на папері, якщо у громадян не буде відповідної соціально-психологічної готовності взяти на себе всю відповідальність за стан справ в межах самоврядних місцевих формувань. Саме набуття такої готовності є проблемою, оскільки за довгі роки панування командно-адміністративної системи люди втратили бажання виявляти ініціативу, брати реальну й активну участь у економічному, соціальному та політичному житті республіки.

Разом з тим важливо взяти до уваги й стан наших соціокультурних норм, уявлень про політичну культуру, враховувати традиції громадсько-політичного життя, що склалися в минулому. Нерідко саме завдяки цьому ми й зіткнулися з цілим рядом труднощів при введенні в дію вироблених парламентом законів.

За останні роки можна знайти ряд прикладів, коли прийняті закони, правові норми не були реалізовані, оскільки вступали у суперечність із соціокультурними нормами, стереотипними уявленнями, що склалися в суспільстві. Так, зокрема, трапилось й з законом про кооперацію. Закладена в ньому правова норма вступила в суперечність з розповсюдженою в суспільстві соціокультурною нормою, згідно якої голівне — виконавство, а ініціатива — щось хибне, межуюче навіть з аморальністю. Трапилось це через те, що ініціатива придушувалася тоталітарним режимом десятиліттями, а суспільство виховувалося ідеологією майнової зрівнялівки. Як наслідок, відсутність відповідної до закону про кооперацію соціокультурної норми (а такою нормою міг бути дух ініціативності і підприємництва), з одного боку, призвела до розповсюдження хижачтва в кооперативному русі, а, з іншого, — до неприйняття і справжніх підприємців, яких громадська думка все одно сприймала як шахраїв. А це, у свою чергу, створило для бюрократії простір для наступу на кооперацію взагалі.

Вже цього одного прикладу достатньо, щоб зрозуміти, що й прийнятий закон про місцеве самоврядування може і вже фактично наштовхнувся на вироблені до цього часу в суспільстві соціокультурні норми і стереотипи дії командної системи. Щоб даний закон і правові акти про самоврядування народу почали «працювати», необхідні ще довга і копітка переробка старих і вироблення нових соціокультурних норм. Для цього потрібен тривалий час, адже дані норми досить інерційні і можуть змінюватися на протязі життя поколінь. На жаль, такі соціально-психологічні фактори ще недостатньо враховуються нашими законодавчими органами. Не на користь виявляються й дії тих, хто надто квапливо прагне запровадити самоврядування. Як наслідок, ми

⁴ Друга сесія Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання. Додаток до Бюлетеня № 54. — К., 1990. — С. 3.

спостерігаємо наявність деяких суперечностей між територіальними органами і Верховною Радою України, тобто те «розпорошення» влади, що може призвести до серйозних наслідків.

Важливим засобом подолання такої суперечності має стати запровадження на Україні президентської форми влади, посилення дії розпорядних органів. Безперечно, така форма правління не на користь розвитку місцевого самоврядування. Та іншого шляху, особливо в умовах загальної кризи, не існує. Щоб вийти з неї, потрібне зміцнення виконавчої влади, чітке узгодження дій всіх самоврядних структур. Однак водночас набуває особливої актуальності завдання: як поставити цю владу під контроль народу, налагодити дієздатну структуру народного самоврядування.

Одержано 12.11.91.

Анализируются некоторые проблемы становления самоуправления в условиях развития политического плюрализма, рассматриваются вопросы несогласованности потребностей суверенизации территориального самоуправления и укрепления целостности политической системы независимой Украины, определяются некоторые пути выхода из противоречий, возникающих на этом пути.

Шановні читачі!

Нагадуємо, що журнал розповсюджується за передплатою, яка приймається всіма агентствами «Союздрук» без обмежень. Індекс — 74499. Ціна на рік — 24 крб., на півріччя — 12 крб., на квартал — 6 крб.