

1. Жижек С. Хрупкий абсолют или почему стоит бороться за христианское наследие. - М., 2003. – С.63-64.; 2. Жижек С. Хрупкий абсолют...С.104. 3. Жижек С. Хрупкий абсолют...С.104-105.; 4. Балибар Э. Существует ли “неорасизм2”//Балибар Э., Валерстайн И. Раса, нация, класс. Двусмысленные идентичности. - М., Логос-Альфа, Esse Homo, 2003. – С.32.; 5. Хардт М., Негри А. Империя. - М., Праксис, 2004. – С.99.; 6. Хардт М., Негри А. Империя...С.103.; 7. Хардт М., Негри А. Империя...С.98.

О. Євтушенко

ОСОБЛИВОСТІ РАДЯНСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Актуальність обраної теми обумовлена тим, що розбудова української держави вимагає пошуку досконалішого варіанту місцевого самоврядування із врахуванням аналізу практики його функціонування в Україні за радянських часів.

Мета даної статті: розглянути історичні, теоретичні та методологічні засади побудови радянської моделі місцевого самоврядування, виявити її особливості та основні характеристики в Україні.

Для розуміння радянської моделі яка довгий час панувала в Україні корисними є праці таких зарубіжних і вітчизняних вчених, як: І. Азовкін [1], Н. Загладін [4], Б. Ковальський [6], А. Слюсаренко, [7], М. Томенко. [7], А. Кліунов [16], Ю. Кукушкін [14], О. Д. Лазор [16], О.Я. Лазор [16], Ю. Лукін [18], Е. Лукьянова [19], В. Малиновський [20], О. Чистяков [14] та ін.

Процес створення більшовицької системи влади на території України проходив з відповідними труднощами, тому що в Україні ще 6-8 квітня 1917 р. була створена Центральна Рада - вищий представницький орган українського народу, яка проголосила про необхідність «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях» [11, с. 68]. За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5) [11, с. 74]. Втілення тих документів в життя створило би в Україні дійсно демократичну модель місцевої влади.

Але цього не відбулося, тому що 11-12 грудня 1917 року Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих і селянських депутатів, що відбувся у Харкові, оголосив Україну Республікою Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, як федеративну частину Російської Радянської республіки. За його рішенням на територію України поширювались всі декрети і розпорядження радянського уряду Росії. Одночасно постанови і розпорядження Центральної Ради визнавались недійсними. Влада переходила до Центрального Виконавчого Комітету рад робітничих, солдатських та селянських депутатів. В Україні повсюдно почали створюватися ради: 29 грудня 1917 (11 січня 1918) в

Катеринославі, 17 (30) січня 1918 в Одесі, у січні 1918 в Полтаві, Кременчуці, Єлизаветграді, Миколаєві, Херсоні й ін. містах [6].

26 січня (8 лютого) 1918 радянськими військами був узятий Київ. У лютому Радянська влада закріпилася по всій Україні. В країні була створена мережа рад, яка повинна була погоджувати свою діяльність із загальними декретами й постановами центральної влади. Окупація України наприкінці лютого - квітня 1918 німецькими військами, установа гетьманату, потім Директорії, та їх поразка тільки прискорили встановлення радянської влади на більшій частині України (листопад - грудень 1918). Що стосується західних областей, то вони згідно з Ризьким договором (1921 р.), потрапили в залежність до відродженої Польської держави.

Радянська влада, яка встановлювалася на українських землях на чолі з більшовицької партією прагнула юридично підтвердити своє панування. З цією метою на III Всеукраїнському з'їзді Рад, який відбувся у березні 1919 р., була прийнята Конституція Української РСР, в основу якої покладено конституцію РСФСР. Державною формою диктатури пролетаріату Конституція визначила Республіку Рад, у якій вся повнота державної влади належить трудящим у формі Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів [7, 105-113]. Ради отримали всю повноту влади, хоча реальна влада була зосереджена в руках ЦК КП(б)У і Ради Народних Комісарів (РНК), які були виконавцями волі ЦК РКП (б) [20, с. 82]. Про судову владу навіть не згадувалося.

Органами влади на місцях ставали обласні, губернські, повітові й волосні з'їзди Рад, які формували свої виконавчі комітети. У містах і селищах створювалися міські й сільські Ради. В основу організації влади на місцях був покладений принцип єдності системи представницьких органів - Рад, як органів державної влади, із твердою співвідпорядкованістю нижчих органів вищестоящим. Всі Ради виступали як ланки єдиної системи, вищим організаційним принципом якої був демократичний централізм, який допускає самостійність по горизонталі в межах своєї території, але в дійсності він проявляється в централізації й концентрації державної влади у вищих ешелонах системи державних органів. Ради виступали як двоєдина система: орган держави, який був представницькою установою, і, одночасно, органом місцевої влади [28, с. 33]. Муніципальна модель влади, як окрема функціональна система, відкидалася як буржуазний принцип, неприйнятний для Радянської держави, тому, що припускала відому децентралізацію влади, незалежність і самостійність органів самоврядування.

На місцеві радянські органи було покладено низку повноважень серед яких: проведення в життя всіх постанов відповідних вищих органів Радянської влади; прийняття всіх заходів щодо підвищення культурного й господарського рівня відповідної території; вирішення всіх питань, що мають суцільно місцеве (для даної території) значення; об'єднання всієї радянської діяльності в межах даної території. За допомогою Рад більшовики створювали дієвий механізм і забезпечували собі політичне панування в органах державної влади. На рішення, саме цього завдання, були спрямовані

принципи виборчої системи, закладені в першій Радянській Конституції 1918 року [8]. Для громадян було встановлено трудовий ценз, у відповідність із яким до участі у виборах допускалися всі ті, хто забезпечував засоби до життя продуктивною й суспільно-корисною працею, солдати Червоної Армії й Флоту, селяни землевласники, що не користуються найманою працею з метою витягу прибутку. Виборче право було обмеженим для значної категорії населення. Пізніше виборче право піддалося значним змінам убік розширення прав громадян, але зберігаючи свій класовий характер сфера компетенції рад, по мірі покращення економічного життя, розширюється. Це розширення відбувається через вдосконалювання бюрократичних механізмів апарата.

Після створення СРСР позитивним моментом для України було те, що вона зберігала свою територію, окреслену адміністративним кордоном. На цій території відбувався процес впорядкування адміністративно-територіального поділу та управління. Зокрема, уже в червні 1925 р. Президія ВУЦВК УСРР прийняла постанову “Про ліквідацію губерній та перехід на триступеневу систему управління”, згідно з якою запроваджувався поділ України на райони та округи. Губернії, повіти і волості були замінені округами та районами. Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1984 волостей – 706 районів. Були укрупнені й сільські ради. Їх кількість скорочувалася з 15696 до 9307. В ході реформування адміністративного устрою та управління X Всеукраїнський з’їзд Рад УСРР, що відбувся в 1928р., запропонував розширити компетенцію місцевих органів влади на підпорядкованих їм територіях. Ради міст і сіл ставали вищими органами місцевої влади [6].

У 1929 р. була прийнята Конституція Української СРР, яка зафіксувала зміни у державному будівництві, в політичному та економічному житті УСРР. В період з 1919 по 1929 рр., наголосивши в ст. 1 проте що “Вся влада в межах УСРР належить Радам робітничих, селянських і червоноармійських депутатів”. Конституція встановила право на створення своїх власних органів державної влади і органів державного управління і визначила значне коло питань, з яких здійснювала свою державну владу самостійно [13].

У 1930 р. Політбюро ЦК ВКП(б) вирішило провести нове реформування управління на місцевому рівні. У відповідності з рішенням союзних органів влади ВУЦВК і РНК УСРР постановою від 2 вересня 1930 р. “Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління” скасували рішення про територіально-адміністративний поділ України на округи. На території УСРР були утворені 503 нові адміністративні одиниці, а саме: автономна республіка Молдавська АСРР (існувала з 1924 р.), 18 міст було виділено в окремі адміністративно-господарські одиниці та 484 райони, яким були передані всі права округомів. Її виконками підпорядковувались республіканським органам влади – ВУЦВК, його президії та РНК УСРР [6]. Таким чином, на поч. 30-х рр. в Україні була запроваджена двоступенева система управління.

Проте, в умовах “розгорнутого наступу соціалізму по всьому фронту”,

ця система управління виявилася неефективною. В 1932р. ВУЦВК ухвалив постанову про перехід на триступеневу адміністративно-територіальну систему: район – область – центр. В Україні спочатку було утворено 5 областей: Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська і Одеська, у червні 1932 р. – Донецька і в жовтні цього ж року – Чернігівська. Цей адміністративно-територіальний устрій і був остаточно закріплений в новій Конституції. Політичний режим УСРР можна охарактеризувати як демократію для переважної більшості населення при чітко зафіксованій у конституції державної функції диктатури стосовно представників експлуататорських класів, які повністю відсторонилися від управління справами держави й суспільства.

Політологічний аналіз створюваної радянської моделі показує, що повноваження Рад не були величиною постійної, вони змінювалися залежно від історичних умов. У роки громадянської війни форма Рад і політичних завдань збігалися, тому що це була та форма влади, що щонайкраще виконувала продрозкладку й була соціальною опорою влади.

В роки НЕПу змінюється нормативно-правова база Рад, яка регулює виборчу систему, розширює права виконавчих комітетів в області фінансово-господарської діяльності на місцях. Приймаються кодекси з різних галузей права, які дозволили розпочати перебудову економіки, що було неможливо без визначення Рад й їхніх низових ланок. Питання радянського будівництва розглянув IX Всеросійський З'їзд Рад, на якому вперше обговорювалось питання повноважень місцевих рад [26]. III З'їзд Рад СРСР [27] цю лінію продовжив і прийняв ряд рішень, які дозволили ввести місцеві бюджети, з реальними коштами. Положенням від 19.11. 1926 року «Про місцеві фінанси РСФСР» був регламентований перелік податкових джерел, а також видаткова частина бюджетних надходжень місцевих рад. Розподіл місцевих фінансів вказує на пріоритети місцевої економічної політики. При цьому яскраво проявляється змішаний характер організації місцевої влади. Недоліком даної системи влади, було втручання Рад в економіку, заорганізованість, келійність при прийнятті важливих рішень й ін.

Однак, закономірності формування адміністративно-командної системи вимагають посилення принципу централізації, тому самостійність місцевих органів обмежується, а посилюється роль партії. В економіці ліквідується багатокладність. Всі ці нові соціально-економічні реалії закріплюються у Основному Законі - Конституції СРСР [10] 1936 р. Конституція зберегла принцип поділу Рад на Вищі органи державної влади і місцеві органи державної влади. Виконавчими й розпорядницькими органами Рад ставали виконкоми, які обиралися радами і були підзвітні як їм так і виконавчому органу вищестоящої Ради [25]. В Конституції України цілий розділ (V) був присвячений місцевим органам державної влади [12]. Однак, незважаючи на ті завдання, які ставились перед місцевою владою Конституцією та її положеннями по суті були декларативними, адже на практиці на жаль, не реалізовувались.

Проблеми поділу влади не існувало, тому що конституційне

законодавство України (як і союзне) виходило з того, що при розходженні територіальних масштабів органів державної влади сама ця влада була верховна в будь-якій своїй ланці, як центральній так і місцевій. Система єдності й співпідпорядкованості влади отримала своє завершення, була створена єдина система органів державної влади.

В Конституції СРСР і в Конституції України, знайшов своє нормативне закріплення принцип керівництва Рад комуністичною партією. Це стає зрозуміло з точки зору того, що радянська модель управління є авторитарною моделлю [16], яка допомагала будувати тоталітарний режим, основною ознакою якого було зосередження влади в руках більшовицької партії, домінуюча роль ідеології і монополістичний контроль всіх сфер життя суспільства [4, с. 3-18], тому «насильство й контроль у тоталітарному суспільстві є загальними, не мають границь. Дозволяється тільки те, що наказано владою» [18, с. 5].

В 80-ті роки під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів суспільного розвитку система державного управління почала давати збої. В ці роки був прийнятий ряд законів і положень на зміцнення системи Рад: «Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, Рад народних депутатів автономних областей й автономних округів» (Закон СРСР от 25.06.80 г.) [24, с. 567-584]; «Про суспільні об'єднання» (Закон СРСР от 09.10.90 г.) і ін. [22, с. 18]. Влада намагається закріпити процеси, які проходять в суспільстві: прагнення громадян забезпечити своє волевиявлення за місцем проживання і вибори керівників підприємств й установ. Законодавством створюється база для подальшого розвитку демократичних інститутів, демократизації суспільства. Населення залучається в процеси економічного, політичного й соціального життя. У 80-і роки газети й журнали повідомляють про самоврядування трудових колективів, виборах директорів заводів, голів колгоспів. У квітні 1990 року приймається Закон СРСР «Про загальні начала місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР», в якому місцеве самоврядування розумілося як «самоорганізація громадян для рішення безпосередньо або через обрані ними органи всіх питань місцевого значення» [5]. Розширюється самостійність й незалежність Рад народних депутатів по використанню територіальних (природних, комунальних) ресурсів, підвищується їх відповідальність за положення справ на відповідній території, за розвиток місцевого господарства і задоволення потреб громадян. Місцеві Ради отримали право (у межах своєї компетенції) самостійно розробляти й затверджувати плани соціально-економічного розвитку територій. Вперше в закон було включено IV розділ «Гарантії місцевого самоврядування». Вводився судовий порядок визнання недійсними актів органів державної влади й управління, місцевого самоврядування, підприємств, організацій й установ, що порушували права громадян [21, с. 91].

Це була перша спроба побудувати самоврядування, в основу якого закладено забезпечення реалізації прав і свобод громадян, їхня самостійність у вирішенні різних проблем територій, також визначалася система й

принципи економічної й фінансової основи, гарантії прав самоврядування. Однак, незважаючи на прогресивний характер, справжнє самоврядування побудоване так і не було, тому що місцеві Ради продовжували залишатися в системі органів державної влади. Після отримання Україною незалежності в державі почався процес побудови справжнього місцевого самоврядування через визначення співвідношення повноважень державної влади і повноважень органів місцевого самоврядування. Але цей процес дуже складний.

Підсумовуючи слід відмітити, що відмінною рисою радянського варіанту є двоїста роль територіальних органів влади («Рад»), тому, що вони одночасно є органами місцевого самоврядування та територіальними органами законодавчої влади, утворюючи владну вертикаль з головною радою на чолі. Між територіальними органами влади (виконавчими органами рад всіх рівнів) існує ієрархія, підпорядкованість всіх її елементів та відсутність будь-якої самостійності місцевих органів, хоча в той же час декларується абсолютна влада Рад на своїх територіях.

Головна причина полягає в тому, що ця модель зацікавила більшовиків, це необхідність централізації влади в руках партії під виглядом влади трудящих. Радянське народовладдя це тоталітарна влада комуністичної партії. Зрозуміло, що муніципальна модель влади, як окрема функціональна система, відкидалася як буржуазний принцип, неприйнятний для Радянської держави тому, що припускала децентралізацію влади, незалежність і самостійність органів самоврядування, вступаючи в протиріччя із практичними завданнями пролетарської держави, яка по самій своїй природі є державою централізованою. Сьогодні в Україні треба побудувати таку систему управління на місцевому рівні, яка повинна істотно відрізнитися від радянської організації влади. Державі необхідно не декларувати місцеве самоврядування, а перейти до практичної роботи по забезпеченню його матеріальними, організаційними і законодавчими ресурсами.

1. Азовкин И.А. Местные советы в системе органов власти. – М.: Юридическая литература, 1971. – 272 с. 2. Декрет о полноте власти советов Принят II Всероссийским Съездом Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов 28 октября 1917 года. Электронный ресурс <http://www.zaki.ru/pages.php?id=2125>. 3. Декреты Советской власти. - М.: Госполитиздат, 1957 - Т. 1. 25 октября 1917 г. - 16 марта 1918 г. / [исполн. С. Н. Валк]. – 1957. – XII, – 626 с. 4. Загладин Н.В. Тоталитаризм и демократия: конфликт века // Кентавр. – 1992. – Май-июнь. – С. 3-18. 5. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйствования в СССР» от 9.04.1990 / Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – №16. – 1990. – Ст. 267. 6. Історія України (Соціально-політичні аспекти) Навчальний посібник. Загальна редакція Б.П. Ковальського. Частина II. Електронний ресурс <http://www.library.ntu-kpi.kiev.ua/methods/istor/modi2.pdf>. 7. Історія української Конституції/ Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К., 1997. – С 105-113. 8. Конституция РСФСР 1918 г. // Собрание

узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1918. – № 51. **9.** Конституция СССР 1924 // История советской конституции (в документах)1917-1956, – М., 1957. **10.** Конституция СССР 1936 // История советской конституции (в документах)1917-1956, – М., 1957. **11.** Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К.: Філософська і соціологічна думка. – 1992. – 272 с. **12.** Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К., 1937.Електроннийресурс<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>. **13.** Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки 1929 р. Постанова XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Електронний ресурс <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>. **14.** Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. 2- е изд., доп. – М.: Политиздат, 1987. – 367 с. **15.** Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М.: Юрист, 1997. – 428 с. **16.** Лазор О. Д., Лазор О. Я., Кліунов А. В. Організація влади у містах пострадянської Білорусі та України: компаративний аналіз: Монографія. – Львів: Ліга-Прес, 2005. – 104 с. **17.** Ленин В.И. Доклад о замене разверстки натуральным налогом: X съезд РКП(б) 3—16 марта 1921 г. // Полн. собр. соч. – Т. 43. – С. 57–73. **18.** Лукин Ю. Ф. Сопrotивление тоталитаризму, активность и протест в истории советского общества. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. Специальность 07.00.01 — история общественных движений и политических партий. – М. 1993. – 45 с. **19.** Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России /1917-1993/. Електронний ресурс http://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/Lukyanova_gos.htm. **20.** Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. Та перероб. – К.: Атака, 2003. – 576 с. **21.** Новые законы СССР. Выпуск 1. – М.: Юридическая литература, 1990. – 224 с. **22.** Новые законы СССР. Выпуск 3. – М.: Юридическая литература, 1991. – 143 с. **23.** Обращение НКВД к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 6 января 1917 года «Об организации местного самоуправления» // История советской конституции (в документах)1917-1956, – М., 1957. **24.** Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. – М.: Юридическая литература, 1984. – 830 с. **25.** Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. - 1937. – № 2. **26.** Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1922. – № 4. **27.** Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1925. – № 35. **28.** Шумянкова Н.В. Муниципальное управление: Учеб. пособие. – М.: Экзамен, 2002. – 640 с.