

Т. М. ІВАНОВА. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

Розкриваються особливості організації місцевої влади за доби Української РСР, аналізується законодавство що регулювало питання здійснення влади на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеві ради, місцеве самоврядування, принципи побудови держави.

Раскрываются особенности организации местной во время развития Украинской ССР, анализируется законодательство, которое регулировало вопрос осуществления власти на местном уровне.

Ключевые слова: местные советы, местное самоуправление, принципы построения государства.

The article addresses the specifics of legislative strengthening of local authorities for the day of the Ukrainian SSR, the problem of practice implementation at the local level and on the basis of historical experience made proposals on improvement of legislation and the Organization of local government in modern Ukraine.

Key words: local advices, local self-government, principles of construction of the state.

Наявність значної кількості публікацій, в яких по-різному висвітлюється зародження, етапи розвитку та організація місцевої влади, спричиняє значне ускладнення розуміння її змісту, місця і ролі в теорії, історії і практиці народовладдя як в Україні так і світі.

Питання організації і діяльності місцевих органів влади Української РСР досліджували у своїх працях вчені, зокрема, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, В.В. Копейчиков, В.В. Кравченко, М.М. Тихомиров та ін. Проте досить значне коло питань щодо розвитку організації місцевого управління на території України залишаються не до кінця вирішеними і сьогодні.

Саме ідея місцевого самоврядування, що передбачає децентралізацію влади, організаційну та фінансову автономність органів місцевого самоврядування, суперечила ленінській доктрині соціалістичної держави, практичним завданням держави диктатури пролетаріату, що за своєю природою була державою централізованою і тоталітарною.

Радянський тип влади відзначався значною централізацією. Проголошений більшовиками принцип демократичного централізму передбачав «поєднання єдиного керівництва з ініціативою і творчою активністю на місцях, з відповідальністю кожного державного органу і службової особи за доручену справу»¹, закріплював пріоритет дисципліни і централізму над демократичними засадами.

29 грудня 1917 року Рада Народних Комісарів Російської Федерації прийняла декрет «Про створення Комісаріату по місцевому самоврядуванню», завданням якого було об'єднання діяльності всіх міських і сільських земських установ. Але вже 18 березня 1918 року Раднарком ліквідував комісаріат у справах місцевого самоврядування. Земства були розпущені у цьому ж році, а їхнє майно націоналізоване державою².

Згідно з першою Конституцією Російської Федерації 1918 р. органами галузевого управління були народні комісаріати. Також в зазначеній конституції передбачалось три категорії наркоматів. Саме третю групу складали ті наркомати, які були в кожній республіці. Головним чином сюди відносяться відомства, на які

© ІВАНОВА Таїсія Михайлівна – здобувач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії внутрішніх справ

впливали національні особливості республік. Місцеві «уряди» називали себе районкомаами. Виникали незалежні «трудоі комуни». На основі Конституції Російської Федерації була прийнята 10-14 березня 1919 року в місті Харкові Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки.

Слід зазначити, що радянська влада не визнавала місцевого самоврядування. Так, за Конституцією УРСР 1919 року, органами влади на місцях були: в містах і селах – Ради Робітничих, Селянських та Червоноармійських депутатів, а також обрані ними Виконавчі Комітети; в губерніях, повітах і волостях – З'їзди Рад з обраними Виконавчими Комітетами³. В Конституції було закріплено положення, що влада належала народові, тобто всьому населенню, яке було об'єднане в міські і сільські Ради. Уточнювалась також територіальна база нових органів влади: вони повинні були утворюватися не тільки в містах, а й у селах.

За Конституціями 1918 і 1924 рр. сільські Ради об'єдналися у волосну ланку, волосні органи – в межах повіту і т.д. Складалася система волосних, повітових і губернських з'їзді Рад. З'їзди Рад скликалися виконавчими органами (виконавчими комітетами) не менше двох разів на рік по області, одного разу у три місяці по губерніях і повітах і одного разу на місяць по волості. Конституція СРСР 1936 р. вводила прями вибори⁴.

За Конституцією СРСР 1936 р. змінилася назва і статус Рад. Відтепер вони стали називатися Ради депутатів трудящих. Але зміни торкнулися не тільки назви Рад, а й всієї їх системи. Якщо раніше Ради були лише у низовій ланці – в містах і селищах, а на більш високому рівні (починаючи з волості і району) скликалися з'їзди Рад, то зараз у всіх ланках – від сільських Рад до Верховної Ради встановлювалася єдина система. Це означало, що виборці тепер були постійно зв'язані з усіма органами влади на період повноважень тієї чи іншої Ради.

Конституція УРСР 1937 року перетворила Ради на представницькі органи на всіх рівнях, а Конституція УРСР 1978 року закріпила принцип єдності системи Рад виключно як органів державної влади. Ради народних депутатів та їхні органи не могли ухвалювати самостійних рішень. Навіть справи, що за Конституцією Української РСР належали до компетенції Рад народних депутатів, не могли вирішуватися ними без погодження з відповідними партійними комітетами. Саме тому рівень роботи Рад народних депутатів у цілому не відповідав ні їх конституційній природі, ні інтересам народу.

Ради всіх рівнів стали постійними органами, але позбавленими конституційних повноважень. Вони періодично проводили свої сесії. Для скликання сесій не треба було тепер кожного разу влаштовувати нові вибори – достатньо було скликати депутатів, обраних на даний строк. Це робило Ради більш оперативними, особливо коли скликалася позачергова сесія. Але головне полягало навіть не в оперативності. Важливо було те, що робота депутатів Рад, які отримали повноваження на два-три роки, контролювалися більше виборцями, а партійними комітетами. Тепер депутат Ради зобов'язаний був впродовж терміну своїх повноважень виконувати не волю своїх виборців, а керуватися в основному партійними рішеннями і статутом КПРС.

До компетенції органів місцевої влади входили такі положення: 1) проведення в життя всіх постанов вищих органів влади; 2) вжиття заходів по піднесенню даної території і культурному і господарському відношенні; 3) вирішення всіх питань місцевого значення.

Органами державної влади на місцях за Конституцію 1977 р. в СРСР були місцеві Ради народних депутатів. В кожній адміністративно-територіальній одиниці – в області, краї, районі, місті, селі, селищі – державна влада здійснювала-

ся відповідною Радою народних депутатів – представницьким органом місцевого населення, який має всю повноту влади в межах, встановлених законом⁵.

До компетенції місцевих Рад входило керівництво місцевим господарством і культурним будівництвом. Вони не мали права самостійно вирішувати питання загальнодержавного значення. Але вони могли обговорювати ці питання і вносити свої пропозиції у вищі органи влади. Місцеві органи влади не мали законодавчої ініціативи, а були лише представницькими. Їх рішення носили підзаконний характер. Кожна місцева рада мала діяти лише в межах прав, наданих їй законом, прийняті нею акти мали силу лише на її території.

Разом з тим місцеві Ради користувалися відносною самостійністю у вирішенні питань місцевого значення. Вони утворювали свої виконавчі і розпорядчі органи, які їм були підпорядковані і підконтрольні. Як органи державної влади, місцеві Ради здійснювали керівництво всіма підпорядкованими їм органами державного управління. У віданні місцевих Рад знаходилися комунальне господарство, більшість підприємств торгівлі та громадського харчування, благоустрій, місцеві шляхи, підприємства в сфері побутового обслуговування населення. Місцеві Ради самостійно планували розвиток місцевого господарстві, розпоряджалися фінансами та майном. Їм належав ряд важливих прав у сфері керівництва сільським господарством. В безпосередньому віданні місцевих Рад знаходилась частина культурно-просвітницьких і медичних установ, шкіл, дитячих садків і т. д., при цьому самостійність було формальною, адже компетенція обмежувалася відповідними рішеннями партійних комітетів, які повинні були обов'язково виконувати керівники виконавчих комітетів Рад як члени КПРС.

Така самостійність була обумовлена тим, що саме в цих питаннях була потреба у найбільш ретельному врахуванні місцевих особливостей і умов. Але на практиці принцип демократичного централізму не передбачив конкретного розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, затверджував пріоритет рішень виконавчих органів без врахування місцевих особливостей.

Основоположні засади організації влади на місцях, які містила Конституція СРСР 1977 р., були відтворені в Конституції Української РСР, яка прийнята 20 квітня 1978 року. У її статті 2 було визначено, що «вся влада в Українській СРСР належить народові, народ здійснює державну владу через владу народних депутатів, які становлять політичну основу Української РСР», але механізму реалізації конституційних засад не було закріплено.

При цьому у частині 3 зазначеної статті Конституції Української РСР було визначено, що всі інші державні органи підконтрольні і підзвітні радам народних депутатів, а на практиці ще й партійними комітетами.

Відповідно до статті 3 Конституції Української РСР провідним принципом побудови радянської держави визнається принцип демократичного централізму, за яким рішенням вищестоящих органів обов'язкові для нищестоящих. З норми статті випливає, що органи влади на місцях мали обмежену самостійність в прийнятті рішень, які регулювали питання місцевого життя. Суспільство стрімко розвивалось і тому потребувало швидкого й оперативного вирішення важливих питань життя громадян. Прийняття швидких і оперативних рішень, які відповідали б потребам громадян, було проблематичним, так як діяв принцип централізму і саме він домінував над демократичними засадами. Влада на місцях мала обмежені повноваження і місцевий бюджет не завжди відповідав потребам громади.

Розділ 4 Конституції Української РСР 1978 р. визначав статус Ради народних депутатів, та їх систему. Зокрема в Конституції УСРС 1978 р. визначалось що обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські Ради народних

депутатів становлять єдину систему органів державної влади. При цьому усі Ради проголошувались органами державної влади, що вищестоящі Ради мали право контролювати діяльність нижчестоящих. За цих умов, про самостійність місцевих рад у вирішенні питань місцевого самоврядування на той час не могло бути мови. У разі невідповідності рішень Ради нижчого рівня воно могло бути без пояснення відмінено або скасовано вищестоящою Радою.

Діяльність місцевих Рад, крім Конституції УРСР, яка визначала загальні положення їх організації та діяльності, регулювалася Законами Української РСР про обласну Раду народних депутатів Української РСР від 31 жовтня 1980 року; про районні Ради народних депутатів Української РСР від 15 липня 1971 року; про міські, районні в містах Ради народних депутатів Української РСР від 15 червня 1971 року; про селищну Раду народних депутатів Української РСР від 2 червня 1968 року і про сільські Ради народних депутатів в Українській РСР від 2 червня 1968 року. Ці закони визначали предмети відання та основні повноваження однакові для Рад всіх рівнів, що, з одного боку, не дозволяло чітко розмежувати повноваження між ними, а з другого – свідчило про декларативний характер цих органів, які по суті, становили лише «демократичний камуфляж» авторитарного і тоталітарного режимів.

Строк повноважень місцевих Рад народних депутатів складав два з половиною роки (ст.79 Конституції УРСР). Питання своєї компетенції місцеві Ради розглядали та вирішували на своїх сесіях (ч.1 ст.80 Конституції УРСР), які скликалися їх виконавчими комітетами і тривали лише кілька годин. Це свідчить про те, що місцеві Ради фактично були взагалі безвладні, на практиці вони лише формально схвалювали проекти рішень підготовлені виконавчими комітетами, їх апаратом і в кінцевому рахунку місцевими партійними органами.

Ради народних депутатів обирали постійні комісії, створювали виконавчі і розпорядчі органи, а також інші підзвітні їм органи (ч.2 ст.80 Конституції УРСР). Законом Української РСР про обласну Раду народних депутатів Української РСР визначалося, що виконавчим і розпорядчим органом обласної Ради народних депутатів є обраний нею з числа депутатів виконавчий комітет у складі: голови, першого заступника голови, заступника голови, секретаря та 9-13 членів. Виконавчий комітет безпосередньо був підзвітний як Раді, яка його обрала, так і Раді Міністрів Української РСР, а формально партійними комітетами, адже більшість виконавчого комітету складали комуністи.

Ради народних депутатів, здійснюючи керівництво нижчестоящих Рад народних депутатів, направляла їх роботу по втіленню у життя законів, планів економічного і соціального розвитку, планів економічного і соціального розвитку, комплексних загальнодержавних, республіканських, міжгалузевих і регіональних програм, вивчала, узагальнювала і розповсюджувала досвід роботи Рад, забезпечувала вдосконалення форм і методів їх діяльності, підготовки і підвищення кваліфікації працівників радянських органів.

Діяльність Рад формально будувалась на таких принципах: колективного, вільного, ділового обговорення і вирішення питань; гласності; регулярної звітності виконавчого комітету, інших створюваних Радою органів перед Радою і населенням; широкого залучення громадян до участі в роботі Рад; Ради інформують систематично населення про свою роботу і прийняті рішення, а насправді були зобов'язані.

Період чинності Конституції УРСР 20 квітня 1978 був кульмінаційним моментом радянської моделі організації влади на місцях, завершення цього періоду ознаменувало перехід до інших форм конституційно-правового регулювання.

Якщо виходити з політико-правових реалій радянської системи, то датою завершення цього періоду стало прийняття загальносоюзного Закону «Про загальні засади місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 р.⁶ Цим Законом в умовах радянської правової системи вперше юридично визнавалося місцеве самоврядування, як самоорганізація громадян з метою вирішення безпосередньо або через органи, що ними обираються, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення й особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів та відповідної матеріальної і фінансової бази.

Важливо підкреслити, що проголосивши 16 липня 1990 року Декларацію про державний суверенітет України та прийнявши 24 серпня 1991 року Акт «Про проголошення незалежності України», Україна намітила тенденцію виходу з правового поля СРСР. Це дало можливість Верховній Раді УРСР самостійно визначати основні напрями законодавчої політики, виходячи із національних інтересів України. Саме в Декларації про державний суверенітет України закладено основні принципи організації влади і зазначено, що джерелом влади є народ, а влада народу здійснюється безпосередньо та через систему державних органів і місцеве самоврядування.

Аналіз законодавства та практики діяльності місцевих Рад на різних етапах існування радянської моделі влади в Радянській Україні дозволяє виділити деякі їх характерні риси. Так, всі Ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади. Єдність цієї системи будувалася на принципі, зазначеному в статті 3 Конституції Української РСР від 1978 року: «Організація і діяльність Радянської держави будуються відповідно до принципу демократичного централізму: виборності всіх органів державної влади знизу доверху, підзвітності їх народові, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих»⁷. Реалізація даного принципу на практиці призводила до того, що діяльність місцевих Рад здійснювалася на основі дотримання пріоритету «загальнодержавних» інтересів, без належного врахування інтересів місцевого населення, що неминуче вело до централізації.

Варто згадати, наскільки суперечливо розвивалися у колишньому Радянському Союзі процеси, що стосувалися практичної діяльності Рад народних депутатів. З одного боку, постійно вказувалося на необхідність зміцнення їх матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам народних депутатів підприємств, установ і організацій, діяльність яких була пов'язана з обслуговуванням населення, з іншого, – Радам народних депутатів нічого, власне, не передавалося. Все було зосереджене в руках партійних комітетів, які свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів. Як наслідок, правова, фінансова і матеріально-технічна база Рад народних депутатів залишалася надзвичайно слабкою, а самі позбавлені реальних механізмів впливу на суспільні відносини. Також слід додати, що всі рішення Рад узгоджувалися з відповідними партійними комітетами, а це призводило до того, що Ради більшою мірою керувалися партійними рішеннями, ніж конституцією, законами та підзаконними актами. За цих умов Ради народних депутатів не могли забезпечувати повне народовладдя, виконувати закріплені за ними Конституцією Української РСР повноваження. І це не вина Рад народних депутатів, а їхня біда. Саме таку модель винайшла колишня адміністративно-командна система СРСР⁸.

На всіх територіальних рівнях влади заперечувався принцип розподілу влад, Ради розглядалися як «працюючі корпорації», тобто органи, які в своїй діяльності мають поєднувати нормотворчість, виконання рішень та контроль за їх виконанням (тобто вони не лише формували виконавчі органи і керували їх роботою, на

них безпосередньо покладалися функції керівництва підвідомчим господарством, соціально-економічним розвитком відповідної території). Особливості органів місцевої влади радянського періоду було те, що існувало подвійне підпорядкування виконавчих органів Рад (виконкомів, відділів та управлінь). Формально вони призначалися Радами, але реально стояли над ними і керували ними. А також виконували, перш за все, волю вищестоящих виконкомів та партійних комітетів. Взагалі радянській правовій системі був притаманний так званий патерналізм. Це означало, що найвищі органи держави несли відповідальність за все, що відбувалося як у державі в цілому, так і окремих регіонах та населених пунктах. Таку точку зору висловлює у своїй праці М.І.Корнієнко⁹.

Представляється можливим зробити висновок, що в Конституції України від 28 червня 1996 р. та в діючому законодавстві закріплено модель організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях, яка не в повній мірі відповідає європейським стандартам. Так, місцеві органи державної виконавчої влади створюються не тільки з метою контролюючо-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а й беруть на себе основний обсяг повноважень за здійснення управління відповідними територіями, зокрема районами і областями, а також містами Києвом і Севастополем. Це породило одну із найскладніших проблем – проблему розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Звідси і складність проблеми розмежування функцій і повноважень між вказаними двома системами місцевих органів влади, оскільки вона обумовлена тим, що змістовно це по суті однорідні системи, які практично займаються одними і тими ж питаннями.

Варто зазначити, що європейське співтовариство розробило основний документ, що є своєрідним зразком для формування законодавчих положень, щодо місцевого самоврядування – Європейську Хартію місцевого самоврядування.

Враховуючи лаконічність цього документа і його універсальний характер, важливо для України при проведенні реформи організації місцевої публічної влади сприйняти головні принципи Хартії і врахувати досвід побудови місцевої влади доби радянської України.

1. Конституція УРСР від 14 березня 1919 року // У кн. Історія Української Конституції / Упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – К.: Право, 1997. – С. 175-181.
2. Корнієнко М. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування – Ужгород, 1997. – С. 64. 3. Боффа Дж. История Советского Союза: В 2-х т. – Т. 1 – М., 1990. – С. 178. 4. Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Советской Конституции. – М., 1987 – С. 76-77. 5. Павловський Р.С. Місцеві органи державної влади СРСР. – Х., 1964 – С. 9. 6. Про основні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. №1417-1 // Відомості 3'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. – № 16. – Ст. 267. 7. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. // ВВР УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268. 8. Плюц І.С. Широке нормування місцевих відносин (до проблеми становлення й удосконалення законодавства про місцеве самоврядування) // У кн.: Законодавство України: проблеми вдосконалення: Зб. наук. праць. – К.: Парламентське видавництво, 2001. – Вип. 7. – С. 7. 9. Корнієнко М. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування. – Ужгород, 1997. – С. 181.