

УДК 342.25

## **ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В ХХ СТ.**

**Ю. М. Кириченко,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правового забезпечення  
господарської діяльності  
Навчально-наукового інституту  
права та масових комунікацій,  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ*

**Анотація:** У статті проаналізовано історичні засади становлення та розвитку місцевого самоврядування України в ХХ ст. Досліджено період існування місцевого самоврядування за радянських часів та формування цього самоврядного інституту в умовах незалежної України ХХ ст. Визначено шляхи удосконалення місцевого самоврядування з урахуванням особливостей його історичного розвитку.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, становлення і розвиток місцевого самоврядування, місцеві ради, місцеве управління.

**Аннотація:** В статье проанализированы исторические основы становления и развития местного самоуправления Украины в XX в. Исследован период существования местного самоуправления в советский период и формирование этого института в условиях независимой Украины XX в. Определены пути усовершенствования местного самоуправления с учетом особенностей его исторического развития.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, становление и развитие местного самоуправления, местные советы, местное управление.

**Summary:** In the article historical bases of becoming and development of local self-government of Ukraine are analysed in XX age. The period of existence of local self-government in a soviet period and forming of this institute in the conditions of independent Ukraine of XX age are investigated. The ways of improvement of local self-government are certain taking into account the features of its historical development.

**Key words:** local self-government, becoming and development of local self-government, local advices, local government.

Місцеве самоврядування як політико-правовий інститут не є новелою в законодавстві України, що встановлює його правовий статус та регулює діяльність його органів та посадових осіб. В сучасному розумінні поняття «місцеве самоврядування» з'явилося ще в середині XIX ст., цей термін було введено в науковий обіг пруським юристом Х. Гнейстом щодо британських муніципальних органів.

Шлях становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні є довгим і тернистим. Більшість науковців стверджують, що історія місцевого самоврядування бере свої витoki з часів існування у слов'янських народів територіальної сусідської общини [1, с. 181]. Надалі місцеве самоврядування отримує свій розвиток за часів Київської Русі, становлення Магдебурзького права, часів панування царської влади, комуністичного режиму тощо.

Зростаючий сьогодні інтерес до самоврядних інститутів минулого зумовлений, перш за все, практичними причинами, пов'язаними з реформуванням органів влади, реалізацією Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» та прагненням органів місцевого самоврядування розширити межі власних повноважень. Тому питання історичного становлення та розвитку місцевого самоврядування України час від часу постають предметом дослідження науковців, серед яких можна виділити В. Погорілка, О. Фрицького, В. Куйбіду, В. Кравченка, М. Пітцика, О. Батанова тощо.

Метою цієї статті постає аналіз історичних засад становлення та розвитку місцевого самоврядування України в ХХ ст., зокрема періоду існування місцевого самоврядування за радянських часів та формування цього самоврядного інституту в умовах незалежної України ХХ ст., а також визначення шляхів удосконалення місцевого самоврядування з урахуванням особливостей його історичного розвитку.

Початок ХХ ст. визнають одним із найскладніших і найсуперечливіших з усіх попередніх періодів становлення місцевого самоврядування в Україні, що пояснюється надзвичайно інтенсивними змінами систем органів публічної влади, що суттєво різнилися за своєю політико-правовою

природою [2, с. 58]. Цей період, а саме 1919-1920 рр., характеризується встановленням комуністичного режиму та радянської влади, за якої всі органи місцевого самоврядування ліквідовувалися, а на їх місце прийшли губернські, повітові і волосні ради (у губерніях, повітах і волостях відповідно) та Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. Через відсутність самостійності, зокрема, власної матеріально-фінансової бази, Ради та їх виконкоми залишалися ланками централізованого апарату управління і не мали змоги належним чином виконувати функції місцевого самоврядування.

Конституція УРСР 1937 року визнала Ради представницькими органами на всіх рівнях, що входили до єдиної централізованої системи органів державної влади і діяли за принципами партійного керівництва та демократичного централізму. Про важливість останнього для системи державних органів свідчить його закріплення на конституційному рівні. Так, Конституція УРСР 1978 року містила норму, згідно з якою організація і діяльність Радянської держави будуються відповідно на засадах виборності всіх органів державної влади, підзвітності їх народові, відповідальності кожного державного органу і службової особи за доручену справу, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих згідно з розподілом їх повноважень.

Радянська теорія держави та права визначала Ради як основу політичної системи. Функції та компетенція Рад були зумовлені соціальним замовленням однопартійної системи, що не вписується у сучасне уявлення про механізм і форми прояву публічної влади. Проте в той час така модель конституційно-правових відносин повністю задовольняла радянського законодавця. А дія принципу демократичного централізму фактично унеможливлювала здійснення місцевого самоврядування в сучасному його розумінні [2, с. 91].

До прийняття Конституції УРСР 1978 року місцевими органами влади в Україні були обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради депутатів трудящих. У 1960–1970 рр. діяльність місцевих Рад депутатів трудящих регулювалась республіканськими законами «Про сільські і селищні Ради депутатів трудящих» від 02 липня 1968 року і «Про районні, міські, районні в містах Ради депутатів трудящих» від 15 липня 1971 року. На території УРСР діяв також загальносоюзний Закон «Про статус депутатів Рад трудящих в СРСР» від 20 вересня 1972 року.

Виходячи з концепції «загальнонародної держави» Конституція УРСР 1978 року змінила назву «Ради депутатів трудящих» на «Ради

народних депутатів». За Конституцією Ради обирались терміном на 5 років. Вибори депутатів місцевих Рад проводилися на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Основною формою роботи місцевих Рад були сесії, які скликалися не менше чотирьох разів на рік.

Повноваження місцевих рад за радянських часів визначалися за принципом, так званої, «матрьошки», відповідно до якого певна частина повноважень, скажімо, сільської ради була одночасно і повноваженнями обласної ради, а повноваження районної ради – повноваженнями обласної ради. Крім цього, взаємовідносини у системі міських рад будувалися за принципом «керівництва» зверху вниз, а їх виконавчі органи перебували у так званому «подвійному підпорядкуванні» [3, с. 87–88].

Важливу роль у місцевому управлінні виконували виконавчі комітети, які були виконавчими і розпорядчими органами Рад народних депутатів. Виконавчі комітети обралися відповідною Радою з числа депутатів Ради у складі голови, його заступників, секретаря та членів виконкому. Кількісний склад виконавчих комітетів затверджувався безпосередньо самою Радою. До компетенції виконкомів було віднесено скликання сесій Рад, організацію підготовки і проведення виборів до Рад, координацію діяльності постійних комісій тощо. Виконкоми мали право вирішувати усі питання, віднесені до повноважень Рад, за винятком тих, які вирішувалися тільки сесією Ради.

В свою чергу виконавчі комітети місцевих Рад перебували у стані подвійного підпорядкування: місцевим радам, які його сформували, а також виконавчим комітетам Рад вищого рівня, які навіть мали право скасовувати рішення й розпорядження нижчестоящих рад, що свідчить про «державно-правову природу виконавчого комітету як органу місцевої Ради, що виконує в період між сесіями функції місцевого органу державної влади» [4, с. 188].

Після прийняття Конституції СРСР і Конституції УРСР 1978 року приймається ряд законів, що спрямовувалися на підвищення ефективності діяльності місцевих Рад народних депутатів, зокрема, «Про міську, районну в місті Раду народних депутатів УРСР», «Про районну Раду народних депутатів УРСР», «Про селищну Раду народних депутатів УРСР», «Про сільську Раду народних депутатів УРСР», «Про обласну Раду народних депутатів УРСР».

В цілому аналіз законодавства та практики діяльності місцевих Рад на різних етапах існування радянської моделі влади в Україні дозволяє виділити такі риси, що характеризують

їх статус та реальну роль в управлінні місцевими справами:

1. Всі місцеві Ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади. Єдність цієї системи базувалася на так званому принципі «демократичного централізму», який формально допускав самостійність та ініціативу місцевих органів влади, але в реальному житті він забезпечував жорстку централізацію і концентрацію державної влади. Цей принцип передбачав обов'язковість рішень вищих Рад та їх виконавчих органів для нижчих Рад та подвійну підпорядкованість їх виконавчих комітетів. Реалізація вказаного принципу на практиці призвела до того, що діяльність місцевих Рад здійснювалася на основі дотримання пріоритету «загальнодержавних» інтересів, без належного врахування інтересів місцевого населення.

2. 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.

3. Організація і діяльність місцевих Рад здійснювалася відповідно до принципу партійного керівництва.

4. Ідея самоуправління народу, що активно декларувалася в радянські часи як така, яка визначала сутність Рад і повинна була забезпечити поєднання державної влади та ініціативи населення, на практиці зводилася до дозованого представництва в депутатському корпусі різних прошарків населення, які визначалися за віковою, класовою та професійною ознаками.

5. Всеваддя Рад в усіх сферах політичного, господарського та соціально-культурного життя держави, проголошене радянськими конституціями, носило формальний та декларативний характер [5, с. 15].

Відродження місцевого самоврядування в Україні у широкому значенні та розумінні цього інституту почалося в 1990 році після проведення виборів депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих Рад народних депутатів, прийняття Декларації про державний суверенітет України та прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 07 грудня 1990 року. Саме останнім місцеве самоврядування було визнане на законодавчому рівні та вперше було зроблено спробу трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів, які на той час входили до єдиної системи органів державної влади, до органів місцевого самоврядування, а отже й

перейти до демократичної децентралізованої системи управління, базуючись на визнанні місцевого та регіонального самоврядування. Закон 1990 року скасовував підпорядкування за вертикаллю в системі місцевих рад.

Відповідно до Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» місцеве самоврядування визначалося як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні та громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази. Основними принципами, на яких має будуватися місцеве самоврядування було визначено самостійність і незалежність місцевих рад, самофінансування і самозабезпечення, а також принцип оптимальної децентралізації.

Відповідно до змін у законодавстві була змінена структура управління радою. Якщо до цього кожна сесія обирала головуючого і секретаря сесії, то у першому скликанні місцевих рад в березні 1990 року були введені посади голови ради (на громадських засадах) та його заступника.

Для поліпшення керованості радою та її виконавчими органами було вирішено об'єднати функції голови ради та голови її виконавчого комітету. Так, стаття 42 Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» визнавала голову Ради народних депутатів найвищою посадовою особою відповідно області, району, міста, району в місті, селища, сільради. Відповідно до цієї статті голова Ради обирався Радою з числа депутатів на строк її повноважень шляхом таємного або відкритого голосування. У своїй діяльності голова Ради був підзвітний Раді і міг бути звільнений з посади тільки Радою.

Система місцевого самоврядування відповідно до ст. 2 вищезазначеного Закону УРСР включала: 1) сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування; 2) органи територіального громадського самоврядування (комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи); 3) місцеві референдуми, загальні збори (сходи) громадян, інші форми безпосереднього волевиявлення населення.

Як бачимо, норми закону були досить суперечливими, адже законодавець з одного боку на законодавчому рівні визнавав існування місцевого самоврядування, визначав його засади

тощо, а з іншого – чітко не розмежовував поняття «місцеве самоврядування» і «державна влада», зокрема, говорячи, що «... Ради народних депутатів та їх органи є органами державної влади». Проте саме в Законі УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» вперше вживається термін «місцеве самоврядування» та визначаються його основні принципи, серед яких значне місце посідають принцип самостійності і незалежності Рад народних депутатів у межах своїх повноважень та вирішенні питань місцевого значення та принцип оптимальної децентралізації, який прийшов на зміну принципу побудови радянської системи державної влади – принципу демократичного централізму.

Наступним кроком становлення місцевого самоврядування в Україні стало прийняття 26 березня 1992 року нової редакції Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який отримав назву «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» та запроваджував інститути місцевого і регіонального самоврядування.

Особливістю цього етапу реформування місцевого самоврядування було те, що місцеве самоврядування функціонувало лише на первинному рівні (села, селища, міста), на районному та обласному рівнях відповідні Ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і мали виключно представницький характер, а частина повноважень від обласних та районних Рад передавались Представникам Президента, інститут яких було введено Законом України «Про Представника Президента України» від 05 березня 1992 року. Представники Президента України очолювали місцеві державні адміністрації відповідно в областях, містах Києві, Севастополі, районах, районах міст Києва і Севастополя. Законом на них покладалося здійснення державної виконавчої влади та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державою повноважень та додержанням Конституції і законів України, указів Президента України та інших актів законодавчої і виконавчої влади. Однак, запровадження інституту Представника Президента не вирішило проблеми будовання дієвої вертикалі виконавчої влади. Основним недоліком такої структури влади стало те, що представники Президента в областях і районах фактично не мали достатньої взаємодії із Кабінетом Міністрів України. До того ж, наряду з недостатньо розведеною компетенцією між районними та обласними радами й державними

адміністраціями та припиненням діяльності виконавчих органів рад істотно звужувалось коло повноважень рад з управління місцевими справами на регіональному рівні, що призводило до конкуренції між керівниками органів місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій, яка в деяких регіонах переростала в постійні конфлікти та гострі протистояння.

Що стосується Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», то з його прийняттям остаточно було ліквідовано радянську модель територіальної організації влади, органам місцевого самоврядування було надано досить широкі повноваження, місцеве та регіональне самоврядування було закріплено як основа демократичного устрою влади в Україні. Вперше на законодавчому рівні було визначено фінансово-економічну основу місцевого та регіонального самоврядування.

Та незважаючи на певну прогресивність Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», на конституційному рівні продовжувала існувати прорадянська система місцевої влади, отже, прийняті в 1992 році закони протирічили основним положенням Конституції УРСР 1978 року, а нечітке розмежування функцій фактично призводило до двовладдя, що перешкоджало ефективному управлінню та вирішенню органами місцевого самоврядування місцевих проблем, отже, знову назрівала необхідність реформування органів державної влади та місцевого самоврядування, наслідком чого стало прийняття в 1994 році Законів України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад».

У цих законах зберігався основний принцип місцевого самоврядування – самостійність у межах власних повноважень. Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» відновлювалась система рад з функціями органів державної влади та органів місцевого самоврядування на рівні обласних, районних, міських рад Києва і Севастополя; скасовувався інститут місцевих державних адміністрацій; замість місцевих держадміністрацій відновлювались виконавчі комітети; було запроваджено прямі вибори голів рад усіх рівнів населенням тощо.

Нова редакція Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 28 червня 1994 року наділяла ради виключно функціями органів місцевого самоврядування. На голів сільських,

селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та на очолювані ними виконавчі комітети цим законом покладалося здійснення делегованих повноважень державної виконавчої влади. Було встановлено підзвітність та підконтрольність голів й виконкомів відповідним радам, а з питань здійснення делегованих повноважень – Кабінету Міністрів України та голові й виконкому ради вищого рівня.

Функції місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування знову було розділено Конституційним Договором «Про основні засади організації та функціонування державної влади місцевого самоврядування в Україні на період прийняття нової Конституції України», підписаним між Верховною Радою України та Президентом України 08 червня 1995 року. Договором запроваджувався лише один первинний рівень місцевого самоврядування (село, селище, місто), а в областях, містах Києві та Севастополі, районах відповідні ради були представницькими органами з обмеженими самоврядними повноваженнями. Обласні та районні ради знову позбавлялися своїх виконавчих органів, а посади голови обласної, районної ради і глави відповідної держадміністрації були поєднані в одній особі, яка обиралася населенням саме як голова ради.

Отже, підписання Конституційного Договору можна назвати спробою відновити вертикаль державної виконавчої влади та посилити керованість місцевого самоврядування з боку центральних органів влади. Та незважаючи на це, «варто відмітити й позитивні демократичні кроки держави, які, незважаючи на посилення контролю виконавчої влади за місцевим самоврядуванням, обмеження місцевих фінансів тощо, все ж дали змогу дещо стабілізувати систему місцевого самоврядування й вивести її зі стану перманентної кризи, в якій перебувала політична система держави» [6, с. 41].

З прийняттям Конституції України 1996 року місцеве самоврядування набуло конституційного статусу і стало однією з основ конституційного ладу України. Статтею 7 Конституція України визнає і гарантує місцеве самоврядування. Окремий розділ XI Основного Закону присвячено питанням організації місцевого самоврядування України.

Відповідно до Конституції України 21 травня 1997 року було прийнято новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування України.

Важливе значення для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні набуло підписання від імені України 06 листопада 1996 року в місті Страсбурзі Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року, а отже, стала частиною національного законодавства України.

Ухвалення чинної Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування відкрили новий етап у становленні місцевого самоврядування України та заклали основи запровадження демократичної моделі місцевого самоврядування, зумовили визнання прав територіальних громад на здійснення самоврядування тощо. Держава зробила важливі кроки на шляху становлення та конституційного закріплення засад місцевого самоврядування. В Україні відбулася не тільки трансформація структури місцевої влади, а й зміна поглядів на місце і роль місцевого самоврядування в становленні України як європейської демократичної держави.

Відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування і на основі конституційних положень у наступні роки було прийнято ряд законів з питань організації та функціонування місцевого самоврядування, зокрема, Закони України «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», Бюджетний кодекс, Земельний кодекс тощо.

Місцеве самоврядування України стало для нашої держави політико-правовим інститутом, у межах якого здійснюється управління місцевими справами через органи місцевого самоврядування, через самоорганізацію місцевих жителів, за згодою і, головне, за підтримки держави.

Здійснив історико-правовий аналіз становлення та розвитку місцевого самоврядування України в ХХ ст., можна стверджувати, що існуючі суперечності у відносинах між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування є неминучими, бо в тій чи іншій мірі вони існували протягом усієї історії місцевого самоврядування України.

Незважаючи на певні позитивні зрушення в розвитку місцевого самоврядування України після його закріплення в Основному Законі

України як основи конституційного ладу, прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, становлення місцевого самоврядування триває і сьогодні. Досі залишається невирішеною низка проблем місцевого самоврядування, що пов'язано з відсутністю значної кількості законів, які мають регулювати питання діяльності органів місцевого самоврядування; неврегульованістю чіткого розподілу предмету відання та повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування; відсутністю матеріально-фінансової бази для здійснення місцевого самоврядування тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні. Програма «Центр державного та місцевого управління» [Текст]. – Ужгород. – 1997. – 228 с.
2. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В.С. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – 375 с.
3. Муніципальне право України [Текст]: підруч. / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
4. Ради народних депутатів: правові питання організації та діяльності [Текст]. – К., 1981.
5. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) [Текст]: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – Київ: «Арабат-Центр», 2001. – 176 с.
6. Батанов О.В. Місцеве самоврядування в політичній системі України: історія, проблеми, перспективи [Текст] / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 1. – С. 34 – 42.

УДК 351.74

## ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ РОБІТНИЧО-СЕЛЯНСЬКОЇ МІЛІЦІЇ НА ЕТАПІ ПОБУДОВИ РАДЯНСЬКОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

**М. В. Калашиник,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності  
органів внутрішніх справ,  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ*

**Анотація:** У статті розглянуто аспекти становлення робітничо-селянської міліції в умовах громадянської війни.

**Ключові слова:** становлення, робітничо-селянська міліція, громадянська війна.

**Аннотация:** В статье рассмотрены аспекты становления рабоче-крестьянской милиции в условиях гражданской войны.

**Ключевые слова:** становление, рабоче-крестьянская милиция, гражданская война.

**Summary:** In this article the aspects of workers and peasants militia making in conditions of civil war are discussed.

**Key words:** making, workers and peasants militia, civil war.

Актуальність теми дослідження пояснюється тим, що реформування органів внутрішніх справ, вдосконалення її діяльності для ефективного захисту прав і свобод громадян потребує внесення своєчасних корективів у цей процес, а також науково обґрунтованих пропозицій. Адже вивчення історичного досвіду становлення правоохоронних органів має важливе значення для вдосконалення роботи міліції в умовах розбудови демократичної держави.

Метою дослідження є історико-правовий аналіз аспектів становлення робітничо-

селянської міліції на етапі встановлення радянської влади в Україні для визначення організаційних основ підвищення ефективності функціонування міліції в сучасних умовах.

В Україні новий правоохоронний орган – робітничо-селянську міліцію – було створено декретом РНК УРСР від 09 лютого 1919 року, де роз'яснювалося, що основним її завданням є «охорона революційного порядку та особистої безпеки громадян» боротьба «з кримінальними злочинними елементами, які є наслідком капіталістичного ладу» [1, с. 58].

На цей період особливу небезпеку становила кримінальна злочинність та інші порушення революційного порядку. Тому партією більшовиків було прийнято рішення про