

О. Г. ЧЕРКАС

**СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ВЗАЄМОВІДНОСИН
ВИЩИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ УКРАЇНИ:
РАДЯНСЬКИЙ ПЕРІОД**

Проаналізовано становлення та особливості функціонування органів влади УРСР з точки зору державного управління, проаналізовано чинники, що впливають на сучасний стан організації державної влади і самоврядування на місцях. У ретроспективному аспекті розглянуто особливості розвитку взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади.

Ключові слова: Верховна Рада України, Верховна Рада УРСР, вищі органи влади УРСР, Всеукраїнський з'їзд Рад, місцеві органи влади, рада.

The article deals with the problem of formation and functioning of agencies of power of the USSR from the governing point of view; analyzes the factors, which influence today's condition of organization of state executive power and local self-administration. Peculiarities of interaction between Verkhovna Rada and local bodies of power are examined in the retrospective aspect.

Key words: Verkhovna Rada of Ukraine, Verkhovna Rada of the USSR, higher authorities of the USSR, Ukrainian Congress of Soviets, local governments, council.

У щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України зазначається, що реформа органів публічної влади на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях є актуальним напрямом інституційних змін у політичній системі України. Нинішня система державного управління занадто централізована і не відповідає як об'єктивним потребам країни, так і міжнародним зобов'язанням, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування [13, с. 118]. Розвиток демократичних інститутів в Україні значною мірою залежить від становлення та ефективного функціонування представницьких форм врядування [4, с. 7–8].

Становлення представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування незалежної України відбувалося шляхом еволюції органів влади радянської моделі управління. У суспільній свідомості ще залишаються “рудименти” радянської свідомості. Актуальність вивчення розвитку та особливостей взаємовідносин вищих органів влади Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР) з місцевими органами влади зумовлена необхідністю наукового осмислення як позитивних, так і негативних аспектів управлінських відносин, виокремлення чинників гальмування процесів демократичних перетворень та реформування органів влади сучасної України.

Питання взаємовідносин представницьких органів влади в сучасних суспільно-політичних процесах мають значення в наукових дискусіях і політичному дискурсі владних інституцій і громадянського суспільства. Дослідженням представницьких інституцій займаються правники, політологи, історики, соціологи. Аналіз головних аспектів організації та діяльності представницьких органів влади в радянський період здійснили у своїх роботах радянські науковці: С. Авак'ян, І. Азовкін, І. Бутко, С. Віноградська, В. Григор'ян, Л. Григор'ян, Р. Павловський, В. Цветкова, В. Чехович, Д. Яковенко та ін. За часів незалежності України значний внесок у дослідження діяльності Рад УРСР у період існування СРСР внесли О. Бандурка, В. Гошовська, В. Даниленко, В. Дмитрушко, Ю. Древаль, В. Куйбіда, Н. Нижник, В. Погорілко, М. Пухтинський, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та ін.

Водночас дослідження досвіду організації та розвитку представницьких органів влади як суспільного системного явища ведуться епізодично і мають фрагментарний характер. Ще менше уваги приділяється особливостям взаємовідносин між вищими та місцевими органами влади в радянський період, впливу радянської моделі управління на розвиток взаємовідносин державних інституцій сучасного періоду. Ретроспективний аналіз еволюції органів влади УРСР та дослідження розвитку взаємовідносин між вищими органами влади УРСР та органами місцевої влади дозволить виокремити чинники, що мають вплив на процеси реформування органів публічної влади в період незалежності України.

Враховуючи вищезазначене, метою статті є розкрити особливості становлення та розвитку взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади в радянський період, виокремити чинники, які залишилися у спадок від радянської моделі управління і впливають на процеси демократичних перетворень сучасного періоду.

Для досягнення поставленої мети необхідно проаналізувати конституційно-правові норми, акти, організаційні засади становлення та функціонування органів влади УРСР та особливості взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади.

Радянський період розпочався з проголошення Радянської влади на Україні та утворення УРСР на І з'їзді Всеукраїнського з'їзду Рад 24-25 грудня 1917 р. в Харкові [2, с. 5–8] і закінчився прийняттям “Акту проголошення незалежності України” 24 серпня 1991 р. [4, с. 8].

Юридичне закріплення радянської моделі управління на українських землях здійснювалося через прийняття Конституцій УРСР 1919, 1929, 1937, 1978 рр., які з невеликими змінами повторювали Конституції РРФСР відповідних періодів. Організація влади УРСР від перших років становлення закріплювала жорстку ієрархічну систему підпорядкованості рад. Згідно з Конституціями УРСР 1919 р. і 1929 р. Верховним органом влади УРСР визначався Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, який планово скликався двічі на рік, а за Конституцією УРСР 1929 р. з'їзди скликалися 1 раз на 2 роки [5, с. 58, 70].

Система Рад радянського періоду поєднувала в собі одночасно ознаки виконавчої та представницької влади [4, с. 67]. Радянські науковці визначали

Всеукраїнський з'їзд Рад представницьким органом влади УРСР. Представницький характер з'їзду забезпечувався формуванням його шляхом обрання делегатів та періодичністю його скликань [2, с. 16]. У період між з'їздами рад діяли Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (далі – ВУЦВК) і Президія ВУЦВК, які визначалися верховними законодавчими, розпорядчими та виконавчими органами. Робота ВУЦВК відбувалася через сесії не менше ніж три рази на рік, а Президія ВУЦВК визначалася Конституцією УРСР 1929 р. постійно діючим вищим органом влади в період між сесіями. Вона мала право законодавчої ініціативи до вищих органів Союзу Радянських Соціалістичних Республік та право припиняти та скасовувати постанови Ради народних комісарів, окремих народних комісаріатів УРСР, Всеволодавського центрального виконавчого комітету та округових виконавчих комітетів.

Органами радянської влади на місцях визначалися: а) ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; б) районні та округові з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети. З'їзди рад та виконавчі комітети здійснювали контроль над діяльністю нижчих місцевих рад та їх виконавчих комітетів. Постанови місцевих з'їздів рад могли скасовувати або змінити лише вищі з'їзди рад, виконавчі комітети, ВУЦВК, Рада народних комісарів УРСР [5, с. 56–61, 69–80]. Таким чином, взаємовідносини вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади характеризувалися ієрархічною підпорядкованістю гілок влади, запереченням принципу розподілу влад, стримувань і противаг [8, с. 64].

Конституція УРСР 1929 р. конкретизувала перелік повноважень з'їздів Рад, залишивши тенденцію втрати республікою державного суверенітету, але визнавала право законотворчості і управління за умови підтримки загальносоюзних актів [3, с. 156]. Відповідно на розвиток взаємовідносин між представницькими органами влади УРСР значно впливали монополія партійного апарату на владу при формально зазначеній владі Рад та цілковита залежність українських владних структур від союзного центру.

У період 1930 – 1937 рр. відбулася деформація Всеукраїнського з'їзду Рад як Верховного органу влади. У зазначений період поширення набули командні методи управління, необґрунтовані репресії, значно посилилася централізація влади, звужувалися компетенції Всеукраїнського з'їзду Рад. З'їзди проходили із порушенням Конституції УРСР 1929 р. Зокрема, було подовжено встановлений ст. 23 дворічний міжз'їздівський період, з порушеннями обиралися члени Центрального виконавчого комітету УРСР [2, с. 48, 52].

Протягом 1936-1937 рр. були закладені правові основи виникнення та діяльності нового в радянській історії представницького інституту – Верховної Ради [3, с. 158]. Ст. 23 Конституції УРСР 1937 р. закріпила за Верховною Радою УРСР основну парламентську функцію законодавчу, визнаючи її єдиним законодавчим органом [5, с. 85]. Відповідно, інші державні органи влади України з уведенням у дію цієї Конституції такого права позбавлялися.

З погляду радянських науковців, зазначена реконструкція вищих органів влади привела до зниження їх ролі в державному управлінні: “значення Верховних Рад і

їх Президій у державному управлінні значно знизилося порівняно з тією роллю, яку відігравали в перші роки існування Радянської влади з'їзди Рад" [7, с. 31].

У Конституції УРСР 1978 р. здійснення влади покладалося на систему Рад народних депутатів, що становили "політичну основу" УРСР, закріплювався принцип демократичного централізму, на основі якого партійне керівництво мало поєднуватися з творчою активністю мас на місцях. Керівною і спрямовуючою силою суспільства була визначена КПРС, діяльність якої обмежувалася Конституцією. Найвищим органом державної влади в Українській РСР була Верховна Рада. Між сесіями – Президія Верховної Ради, якій підпорядковувалися Рада Міністрів і місцеві (обласні, міські та районні) Ради народних депутатів [5, с. 121–154].

Становлення сучасної Верховної Ради України відбувалося шляхом еволюції Верховної Ради УРСР, яка в свою чергу успадкувала форми реалізації компетенції, елементи організаційної структури, форми діяльності Всеукраїнського з'їзду Рад (табл.).

Загальновідомо, що практична діяльність Рад народних депутатів у радянський період була досить суперечливою. З одного боку, в рішеннях декларувалася необхідність зміцнення матеріально-технічної бази, поступового підпорядкування Радам народних депутатів підприємств, установ, організацій, діяльність яких була пов'язана з обслуговуванням населення. Проте все було зосереджено в руках партійних комітетів, які свідомо гальмували процес розширення прав місцевих Рад народних депутатів [8, с. 66]. Крім того, повноваження місцевих рад визначалися за принципами "матрьошки", відповідно до якого певна частина повноважень дублювалася радою іншого рівня, керівництва згори вниз, а їх виконавчі органи перебували у так званому "подвійному підпорядкуванні". Формування місцевих бюджетів у зазначений період розглядалося як складова частина державного [9, с. 87–88]. Зазначені приклади демонструють формальність самостійності Рад, а керівники виконавчих комітетів Рад як члени КПРС мали обов'язково виконувати рішення партійних комітетів.

Як позитивний чинник для радянського типу народного представництва можна виокремити широке представництво різних соціальних інтересів, підзвітність депутатів перед виборцями, що створювало цікавий механізм постійного зв'язку депутата з електоратом [1, с. 113].

На розвиток взаємовідносин представницьких органів влади радянського періоду впливало постійне регулювання вищими органами влади УРСР поточної діяльності місцевих органів влади. Президія Верховної Ради УРСР аналізувала роботу постійних комісій рад, виокремлювалися недоліки та пропонувала шляхи їх усунення через рішення та постанови [21, с. 25]. Практично всі напрямки роботи місцевих органів влади були під контролем Президії Верховної Ради УРСР [10; 11; 14 – 16]. Зазначені постанови мали на меті активізувати діяльність місцевих рад та їх постійних комісій. Крім аналізу поточного стану справ у роботі місцевих рад, їх постійних комісій, депутатського корпусу та їх виконавчих органів, у них також зазначалися виявлені недоліки та доручення з їх усунення, порядок організації та діяльності рад,

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

строки та порядок проведення сесій тощо. Вимоги щодо усунення виявлених недоліків можливо оцінити як позитивний крок у розвитку взаємовідносин органів влади УРСР радянського періоду. Але безкомпромісність у висновках, тотальний контроль партійних органів гальмував розвиток демократичних засад.

Таблиця

Характерні ознаки організаційних засад діяльності вищих органів влади України (1917 – по т. ч.) [2; 4; 12].

<i>Вищий орган влади України</i>	<i>Всеукраїнський з'їзд рад</i>	<i>Верховна Рада УРСР</i>	<i>Верховна Рада України</i>
Період діяльності	1917–1937 рр.	1938–1991рр.	1991 – по сьогодні
Функції	законодавча; контрольна; розпорядчо-директивна	законодавча; контрольна; управлінська	законодавча; установча; організаційна; контрольна; представницька
Елементи організаційної структури	Президія з'їзду; Голова президії; рада старійшин; комісії з'їзду; фракції; мандатна комісія; секретаріат; редакційна комісія; довідково-юридичне бюро; інші служби для вирішення організаційних питань	Голова Верховної Ради УРСР; Заступники (2, 4) Рада Старійшин Верховної Ради УРСР; Президія партійна група Верховної Ради УРСР; слідчі та ревізійні комісії; постійні комісії Верховної Ради УРСР мандатна, бюджетна, законодавчих передбачень.	Голова Верховної Ради України; Перший і Заступник Голови; інститут найстарішого за віком народного депутата; комітети; тимчасові спеціальні комісії; тимчасові слідчі комісії; депутатські групи (фракції); Погоджувальна рада; коаліція депутатських фракцій; представник Президента; апарат
Форма діяльності	Пленарні засідання	Сесії (чергові – двічі на рік та позачергові)	Сесії, пленарні засідання

Особливу увагу Президії Верховної Ради УРСР привертало питання поліпшення роботи зі зверненнями громадян. Прикладом контролю за діяльністю місцевих рад по роботі з громадянами можна навести постанови Президії Верховної Ради УРСР [17 – 20]. У них аналізувався розгляд листів, заяв, скарг, пропозицій виборців, зазначалися конкретні заходи та доручення щодо дотримання органами влади законності, викоренення формалізму та бездушності в роботі з виборцями. У наведених постановах Президії Верховної Ради УРСР відзначається велика кількість заяв до центральних і республіканських органів влади, переважна більшість яких підлягає вирішенню в місцевих органах. Недоліком у діяльності виконкомів виокремлюється й те, що вони нерідко пересилають скарги тим установам і службовим особам, дії яких оскаржуються [20].

Отже, аналіз конституційно-правових норм, актів, організаційних засад становлення та функціонування органів влади УРСР дозволяє виокремити характерні ознаки радянської моделі управління, які гальмували розвиток взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади та опосередковано впливають на процеси демократичних перетворень у сучасний період. На нашу думку, це:

- ієрархічна підпорядкованість гілок влади;
- заперечення принципу розподілу влад, стримувань противаг;
- монополія партійного апарату на владу при формально зазначеній владі Рад;
- цілковита залежність владних структур від союзного центру;
- дублювання частини повноважень радою іншого рівня;
- “подвійне підпорядкування” виконавчих органів;

На відміну від радянської моделі управління, чинна Конституція України закріплює поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки, в ній визнається і гарантується місцеве самоврядування і не передбачає принципу єдності представницьких органів [6]. Тому Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в країні не може розглядатися як вищестоящий орган влади щодо інших центральних і місцевих органів влади. Відповідно вплив Верховної Ради України на діяльність центральних органів державної та місцевої влади може здійснюватися виключно через прийняття законів та постанов, які обов’язкові до виконання всіма без винятку суб’єктами публічної влади на території України.

Таким чином, становлення та розвиток взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади в радянський період відбувалися під впливом провідної ролі комуністичної ідеології, партійного апарату на управлінські рішення органів влади, залежності від союзного центру, постійного регулювання вищими органами влади поточної діяльності місцевих органів влади.

У результаті дослідження виявлено, що в діяльності сучасних інституцій представницької влади частково використовуються форми реалізації компетенції, елементи організаційної структури, форми діяльності органів влади радянської системи управління.

Проведений аналіз дозволяє виокремити чинники, які залишилися у “спадок” від радянської моделі управління і впливають на процеси демократичних перетворень у сучасний період. На нашу думку, це – проблема розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, збереження дублювання повноважень органами влади, існування практики неприйняття рішень про передачу на рівень місцевого самоврядування об’єктів власності, фінансових та інших ресурсів, стиль роботи радянської бюрократії.

Урахування історико-правового та управлінського досвіду становлення та розвитку взаємовідносин вищих органів влади УРСР з місцевими органами влади в радянський період дозволить виявити і уникнути негативного та використати позитивний досвід радянської моделі управління.

З розвитком українського суспільства та зі зміною суспільних реалій сьогодення виникає необхідність дослідження розвитку взаємовідносин Верховної Ради України з територіальними громадами, місцевими органами влади в період незалежності України.

Література:

1. *Георгица А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики / А. З. Георгица. – Чернівці : Рута, 1998. – 484 с.
2. *Гончаренко В. Д.* Всеукраїнський съезд рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов – верховный орган власти УССР в 1917 – 1937 годах : учебн. пособ. / В. Д. Гончаренко. – К. : УМК ВО, 1990. – 64 с.
3. *Древаль Ю. Д.* Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) : монографія / Ю. Д. Древаль. – Х. : Вид-во Націон. Ун-ту внутр. справ, 2003. – 280 с.
4. *Кислий П.* Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду : монографія / П. Кислий, Ч. Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 416 с.
5. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : до 15-річчя Конституції України і 20-ї річниці незалежності України; НАН України ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького ; за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
6. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
7. *Крухмалев А. Е.* Некоторые вопросы ленинской теории социализма / А. Е. Крухмалев // Вопросы истории КПСС. – 1989. – № 1. – С. 31.
8. *Місьцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз* : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 229 с.
9. Муніципальне право України: підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
10. О работе постоянных комиссий местных Советов депутатов трудящихся Хмельницкой области : постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР // Ведомости Верховного Совета УССР. – К. – 1962. – № 28. – С. 534–537.
11. О работе с депутатами местных Советов в Одесской области : Постановление Президиума Верховного Совета Украинской ССР // Ведомости Верховного Совета УССР. – К. – 1963. – № 22. – С. 562–565.
12. Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. : у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської ; уклад. : Н. Б. Ларіна, І. Г. Сурай, К. Ф. Задоя. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – 408 с.
13. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
14. Про дальше поліпшення організаційно-масової роботи місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР : постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1965. – № 24. – С. 459–462.
15. Про положення про місцеві Ради та постійні комісії місцевих Рад депутатів трудящих Української РСР : постанова Президії Верховної Ради УРСР // ВВР УРСР. – К. – 1955. – Вип. 8. – С. 96–97.
16. Про роботу місцевих Рад депутатів трудящих Волинської області по культурно-побутовому обслуговуванню населення : Постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1960. – № 17. – С. 203–205.

17. Про стан розгляду заяв і скарг та організацію прийому громадян у радянських і господарських органах Івано-Франківської області : Постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1967. – № 42. – С. 475–477.

18. Про стан розгляду заяв і скарг трудящих та організацію прийому громадян у радянських і господарських органах Херсонської області : постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1965. – № 53. – С. 871–874.

19. Про стан розгляду листів, заяв і скарг трудящих у виконавчих комітетах місцевих Рад депутатів трудящих Київської області : постанова Президії Верховної Ради УРСР // ВВР УРСР. – К. – 1953. – Вип. 3. – С. 18–22.

20. Про стан розгляду і вирішення заяв та скарг трудящих у радянських і господарських органах промислової зони Харківської області : постанова Президії Верховної Ради Української РСР // ВВР УРСР. – К. – 1964. – № 22. – С. 324–327.

21. Протокол № 25 засідання Президії Верховної Ради УРСР 12 жовт. 1956 р. // ЦДАВО України. – Ф.1, оп. 16, спр. 688, арк. 1, зв. 2.

Надійшла до редколегії 06.02.2013 р.