

УДК 94(477):352.071«1985/1991»

DOI <https://doi.org/10.24919/2308-4863/72-3-3>

Максим ПРИЩЕПА,

orcid.org/0009-0003-2965-3312

студент II курсу історичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

(Київ, Україна) makcpryshepa@gmail.com

ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ РСР В УМОВАХ ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКИ ПЕРЕБУДОВИ (1985–1991 РР.)

У статті проаналізовано специфіку демократизації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні у 1985–1991 роках. У дослідженні наголошується, що до 1985 року в Українській РСР існувала радянська модель місцевого самоврядування, яка декларувалася Конституцією УРСР 1978 року. Характерною її ознакою була відсутність місцевого самоврядування як такого, оскільки тоді воно не мало всіх характерних ознак, які є визначальними для сучасного розуміння, а розглядалося як адміністративний рівень державної влади, де населення не мало реальних можливостей для самостійного вирішення своїх питань. Визначено основні законодавчі акти, які регулювали процес відродження національної моделі місцевого самоврядування в контексті здійснення політики перебудови, у ході якої в Україні розпочався процес демократизації як суспільно-політичного, так і соціально-економічного життя. Установлено, що першим кроком на шляху відродження українського місцевого самоврядування стало прийняття у 1990 році «Декларації про державний суверенітет України», а також Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Прийняття зазначених законодавчих актів визначало перехід від бюрократичної централізованої системи організації влади, яка була характерною для радянської моделі місцевого самоврядування, до демократичної та децентралізованої. У прийнятому Законі засади місцевого та регіонального самоврядування декларувалися як основа демократичного устрою влади в тогочасній Україні. Загалом у процесі дослідження з'ясовано, що протягом 1985–1991 років система місцевого самоврядування тогочасної України відзначалася спробами розширення місцевої автономії та демократизації. У результаті прийняття вказаних законодавчих актів розпочався процес відродження місцевого самоврядування, а після оголошення незалежності України у 1991 році розвиток місцевого самоврядування вийшов на новий рівень.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, Українська РСР, політика перебудови, органи місцевого самоврядування, місцеві Ради, демократизація.*

Maksym PRYSHCHЕРА,

2nd year student of the Faculty of History

Taras Shevchenko National University of Kyiv

(Kyiv, Ukraine) makcpryshepa@gmail.com

DEMOCRATIZATION OF THE ACTIVITIES OF THE LOCAL GOVERNMENT BODIES OF THE UKRAINIAN SSR IN THE CONDITIONS OF IMPLEMENTATION OF THE PERESTROIKA POLICY (1985–1991)

The article examines the specifics of the democratization of local self-government activities in Ukraine during the years 1985–1991. The study emphasizes that prior to 1985, the Ukrainian SSR operated under the Soviet model of local self-government as declared by the Constitution of the Ukrainian SSR in 1978. A characteristic feature of this system was the absence of local self-government as such, as it did not possess all the defining characteristics that are essential for a modern understanding. It was considered as an administrative level of state authority, where the population had limited opportunities for independent decision-making. The main legislative acts regulating the revival of the national model of local self-government within the context of the restructuring policy have been identified. This period marked the beginning of the democratization process in Ukraine, encompassing both socio-political and socio-economic aspects of life. It was established that the first step towards the revival of Ukrainian local self-government was the adoption in 1990 of the “Declaration on State Sovereignty of Ukraine” and the Law of the Ukrainian SSR “On Local Councils of People’s Deputies of the Ukrainian SSR and Local Self-Government.” The adoption of these legislative acts marked the transition from a bureaucratic centralized system of power, characteristic of the Soviet model of local self-government, to a democratic and decentralized system. In the adopted Law, the principles of local and regional self-government were declared as the foundation of the democratic system of governance in Ukraine at that time. Generally, the research process revealed that during the years 1985–1991, the system of local self-government in Ukraine was characterized by

attempts to expand local autonomy and promote democratization. The adoption of the mentioned legislative acts marked the beginning of the revival of local self-government, and after the declaration of Ukraine's independence in 1991, the development of local self-government reached a new level.

Key words: *local self-government, Ukrainian SSR, perestroika policy, local self-government bodies, local councils, democratization.*

Постановка проблеми. Місцеве самоврядування відіграє одну із ключових ролей у будь-якому демократичному суспільстві та виступає основним елементом самоврядування громадян. Наявність органів місцевого самоврядування сприяє подоланню відчуженості населення від влади та є ефективним механізмом задля підвищення ефективності управління на всіх рівнях. Однак у період перебування України у складі СРСР місцеве самоврядування у його класичному вимірі фактично не існувало. Конституція Української РСР 1978 року декларувала радянську модель місцевого самоврядування, яка позбавляла населення будь-яких ресурсів для самостійного вирішення своїх питань. Перші кроки щодо зміни цієї системи припадають на 1985 рік – початок періоду перебудови у СРСР. У зв'язку з цим доцільно проаналізувати, як змінювалася система місцевого самоврядування Української РСР, які принципи запроваджувалися та як це юридично закріплювалося.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питання місцевого самоврядування, його становлення та трансформації на території України є досить багатоаспектним. Так, Ю. Коваль у своїх працях розкриває питання розвитку української національної моделі місцевого самоврядування (Коваль, 2016). Д. Кругляк досліджує питання становлення місцевого самоврядування в Україні в контексті політичних трансформацій 1985–1991 років та доводить його до 2020 року (Кругляк, 2017, 2020). Окремі аспекти відродження місцевого самоврядування в Україні висвітлені у наукових працях О. Делії (Делія, 2014), А. Ткачука (Місцеве самоврядування, 2016).

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значну кількість праць, присвячених окремим аспектам становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, існує потреба у більш широкому розкритті особливостей будови та трансформації інституту місцевого самоврядування у постгосподарському суспільстві, які стали основою для подальшого демократичного формування системи місцевого самоврядування незалежної України.

Мета статті полягає у висвітленні процесу демократизації діяльності органів місцевого

самоврядування в Українській РСР у період здійснення політики перебудови 1985–1991 рр.

Виклад основного матеріалу. Розвиток місцевого самоврядування в Україні пройшов кілька ключових етапів, формуючи різні національні моделі. Дослідник Ю. Коваль зазначає в цілому про шість моделей місцевого самоврядування, які притаманні Україні. Для нас особливий інтерес має радянська модель місцевого самоврядування (1920–1991 рр.), яка утвердила систему вертикальної ієрархії із підпорядкуванням спеціально створеним органам місцевої влади – Радам, а також модель перебудови та раннього українського націоналізму (1985–1991 рр.), яка відзначалася спробами розширення місцевої автономії та демократизації місцевого самоврядування (Коваль, 2016).

До 1985 року у Україні панувала радянська модель, яка характеризувалася відсутністю національної моделі місцевого самоврядування в прямому розумінні цього терміну. На цьому етапі місцеве самоврядування розглядалося як адміністративний рівень державної влади, де населення було позбавлено усіх ресурсів для самостійного вирішення своїх питань. Така система декларувалася Конституцією УРСР 1978 року, у якій статтею 78 закріплювалася своєрідна вертикаль рад: «Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему органів державної влади» (Конституція, 1978). Відповідно до статті 82 Конституції «Ради народних депутатів безпосередньо і через створювані ними органи керують усіма галузями державного, господарського, соціального і культурного будівництва, приймають рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за проведенням рішень у житті» (Конституція, 1978).

Відтак бачимо, що система місцевих рад, незважаючи на їх виборний характер, була структурою органів державної влади із яскраво вираженою підпорядкованістю. Відповідно весною 1990 року за Конституцією УРСР місцеві ради не визнавалися як органи місцевого самоврядування, тому й не мали всіх характерних ознак, які є визначальними для сучасного розуміння місцевого самоврядування.

У 1985 році відбулися дві визначні події, які мали важливий вплив на розвиток демократії та місцевого самоврядування. Зокрема, 15 жовтня 1985 року в місті Страсбург на Конгресі місцевих і регіональних влад Європи було підписано Європейську хартію місцевого самоврядування. Цей документ визначив основні принципи та механізми функціонування самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи (Європейська Хартія, 1985). Так, у документі зазначалося, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (Європейська Хартія, 1985). Також у хартії наголошувалося, що «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу» (Європейська Хартія, 1985). Відповідно це був перший документ, який зафіксував основні принципи місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Зрозуміло, що коли Українська РСР перебувала у складі Радянського Союзу, вона не мала можливості стати членом Ради Європи чи підписувати документи, що регулювали систему влади в СРСР. Однак у результаті другої події, яка відбулася у СРСР того ж року, стало те, що Європейська хартія місцевого самоврядування постала не лише декларацією одного із можливих шляхів подальшого розвитку для українського суспільства, а ключовим фактором формування національної моделі місцевого самоврядування (Кругляк, 2020: 44).

Протягом 1985–1991 років у СРСР відбулися важливі політичні та економічні реформи, комплекс яких увійшов в історію під назвою «Перебудова». Політика перебудови в Україні призвела до демократизації суспільно-політичного та соціально-економічного життя в країні. Цей період суттєво вплинув як на органи державної влади загалом, так і на інститут місцевого самоврядування зокрема. Насамперед відбулися зміни у партійно-державному апараті, які призвели до відродження місцевого самоврядування як такого.

У 1985 році М. Горбачов розпочав курс перебудови, що призвів до формування нової моделі місцевого самоврядування і в тогочасній Україні. Цей етап означився появою моделі перебудови, де Ради народних депутатів, виступаючи у ролі народного представництва, отримали обмежену

роль управління матеріально-технічною базою окремих міст та регіонів. Однак адміністративно-командний характер державної влади залишався непорушним. Відповідно на практиці держава ніби й дозволила громадянам вирішувати їхні проблеми, проте остаточне слово щодо запровадження будь-якого рішення на місцях ще залишала за собою (Коваль, 2016: 28).

Відзначимо, що на той час існували два нових правових документи, які регулювали діяльність місцевих Рад народних депутатів, і були прийняті новообраними союзними органами:

1. Постанова Президії Верховної Ради СРСР від 20 жовтня 1989 року «Про примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів»;

2. Закон СРСР від 9 квітня 1990 року «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР».

Першим кроком на цьому шляху стало прийняття 9 квітня 1990 року Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», у якому було вжито сам термін «місцеве (територіальне) самоврядування» (Про загальні засади, 1990). Відповідно до закону місцеве самоврядування у СРСР визначалося як частина соціалістичного самоврядування народу та трактувалося як «самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць» (Про загальні засади, 1990).

У результаті прийняття закону відбулася й зміна тогочасної вертикалі державного управління, оскільки виконавчі й розпорядчі органи місцевих Рад почали напряду підпорядковуватися Радам, що їх утворили, а не вищим виконавчим органам державної влади. Окрім того, ради отримали право комплексно координувати діяльність місцевого самоврядування (Делія, 2014).

Щодо Української РСР, то реальне відродження місцевого самоврядування тут розпочалося після парламентських виборів у березні 1990 року, у результаті яких відбулося створення Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів. Варто зазначити, що після цих виборів більшість місцевих рад України залишалася переважно комуністичною за своїм складом (оскільки більшість депутатів були членами Комуністичної партії України). Однак вже у багатьох містах та регіонах місцеві ради стали або некомуністичними, або ж мали у своєму складі значну кількість демократично налаштованих депутатських груп.

Важливо, що серед обраних депутатів були й нові люди, зокрема колишні дисиденти, котрі раніше не були залучені до комуністичної бюрократичної системи (Місцеве самоврядування, 2016: 20). Виборчий результат вказував на бажання новообраних місцевих рад позбутися партійного та державного втручання у свою діяльність та більше спрямовуватися на вирішення потреб місцевого населення.

Початок формування існуючої системи територіальної організації влади в Україні, на думку деяких дослідників, також можна вести від 16 липня 1990 року – дати прийняття «Декларації про державний суверенітет України» (Утвенко, 2017: 179). Цей історичний документ започаткував відхід від «радянської» системи влади, проголошуючи намір впровадження демократичних принципів та засад організації влади.

У Декларації наголошувалося, що народ України є єдиним джерелом влади, а його повноваження реалізуються через Конституцію УРСР і через обрання народних депутатів до Верховної та місцевих Рад Української РСР. Окрім того, у документі зазначалося, що від імені усього народу може виступати лише Верховна Рада Української РСР (Декларація, 1990).

Наступним кроком була діяльність Верховної Ради України, яка вже восени 1990 р. відразу ж розпочала підготовку проекту Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». У цьому процесі до роботи були залучені представники місцевих Рад народних депутатів, які отримали статус юридичної особи та стали суб'єктами комунальної власності.

7 грудня 1990 року Верховна Рада Української РСР прийняла Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». У його преамбулі зазначалося, що «Закон визначає засади місцевого та регіонального самоврядування – основи демократичного устрою влади в Україні, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян» (Про місцеві Ради, 1990).

Згідно зі статтею 1 місцевого самоврядування в тогочасній Україні трактувалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази» (Про місцеві Ради, 1990).

Закон від 7 грудня 1990 року змінив систему управління в тогочасній Україні, оскільки пере-

творив структуру влади з вертикальної, якою була система «рад народних депутатів», у систему місцевих рад, чиї компетенції не перетинались, а найголовніше, він визначив кінець тотальному партійному контролю над усіма сферами суспільного життя в Україні.

Система місцевого самоврядування тогочасної України відповідно до статті 2 Закону включала в себе селищні, сільські та міські Ради народних депутатів, а також їх органи та інші форми територіальної самоорганізації громадян (Про місцеві Ради, 1990).

Згідно зі статтею 3 закону місцеве та регіональне самоврядування в Україні здійснювалося на таких принципах:

- народовладдя;
- законність;
- самостійність та незалежність Рад народних депутатів в межах визначених повноважень;
- колегіальність;
- захист прав, свобод та законних інтересів громадян;
- виборність Рад народних депутатів, а також їх підконтрольність перед населенням;
- гласність та врахування громадської думки;
- оптимальна децентралізація тощо (Про місцеві Ради, 1990).

Таке реформування наблизило Україну до європейської моделі самоврядування, у якій регіональні та місцеві ради функціонували із зазначеною чіткістю. Відтак прийняттям цього закону Україна відновила своє природне включення до європейського правового простору.

Однак цей закон існував лише короткий період. Основні труднощі у його впровадженні, особливо на рівнях обласних та районних, виникли, з одного боку, через автономію органів самоврядування базового рівня, які отримали власні ресурси та права і виражали небажання втручання у свою діяльність від районних та обласних рад. З іншого боку, на рівні обласних та, передусім, районних рад існувало бажання відігравати більшу політичну роль і виражати незгоду з діями органів державної влади національного рівня. Окрім того, проголошення незалежності України у 1991 році призвело до того, що вже у березні 1992 року закон було суттєво перероблено і представлено у новій редакції (Місцеве самоврядування, 2016: 26).

Висновки. Отже, на 1985–1991 роки припадають перші комплексні зміни щодо функціонування інституту місцевого самоврядування в Українській РСР. У процесі всесоюзних змін відбуваються трансформації існуючої на той час моделі місцевого самоврядування, у результаті

яких відбувається процес поступового залучення громадян до здійснення народовладдя.

Прийняття Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» безумовно мало важливе значення у відновленні принципів місцевого самоврядування в тогочасній Україні. Цей перший крок дозволив юридично закріпити низку основоположних принципів, пов'язаних із демократизацією діяльності місцевих органів влади.

Також прийняття цього закону стало першою спробою формування місцевих рад, які на той момент ще входили до загальної системи органів державної влади на всіх територіальних рівнях як органи місцевого самоврядування. Це визначало перехід від бюрократичної централізованої системи організації влади, яка була характерною для радянської моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка ґрунтується на визнанні важливості існування місцевого та регіонального самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення 19.01.2024).
2. Делія О. В. До питання про місцеву владу в СРСР. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_8. (дата звернення 20.01.2024).
3. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 21.01.2024).
4. Коваль Ю. О. Специфіка формування і розвитку національної моделі місцевого самоврядування в Україні. *Політичне життя*. 2016. № 3. С. 24–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pollife_2016_3_6. (дата звернення 20.01.2024).
5. Конституція (Основний закон) України від 20 травня 1978 р. № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text> дата звернення 20.01.2024).
6. Кругляк Д. М. Тенденції становлення місцевого самоврядування у процесі трансформацій перехідного періоду (кін. 1980-х – кін. 1990-х рр.). *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2017. № 4 (135). С. 18–21.
7. Кругляк Д. М. Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні (1990–2020 рр.): історичний аспект... дис. ... доктор філософії: 032 – історія та археологія. Київ, 2020. 219 с.
8. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
9. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. № 1417-І. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90#Text>. (дата звернення 20.01.2024).
10. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення 21.01.2024).
11. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: Навч. посібник. Київ: ДП: Вид. дім «Персонал». 2017. 234 с.

REFERENCES

1. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy [Declaration on State Sovereignty of Ukraine] vid 16 lypnia 1990 r. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (accessed January 19, 2024). [in Ukrainian].
2. Delia O. V. (2014) Do pytannia pro mistsevu vladu v SRSR. [To the issue of local government in the USSR] *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. vol. 5. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2014_5_8. (accessed January 20, 2024). [in Ukrainian].
3. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government] vid 15 zhovtnia 1985 r. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (accessed January 21, 2024). [in Ukrainian].
4. Koval Yu. O. (2016) Spetsyfika formuvannia i rozvytku natsionalnoi modeli mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. [The specifics of the formation and development of the national model of local self-government in Ukraine] *Politychne zhyttia*. vol. 3. S. 24–31. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pollife_2016_3_6. (accessed January 20, 2024). [in Ukrainian].
5. Konstytutsiia (Osnovnyi zakon) Ukrainy [Constitution (Basic Law) of Ukraine] vid 20 travnia 1978 r. № 888-IX. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text> (accessed January 20, 2024). [in Ukrainian].
6. Kruhliak D. M. (2017) Tendentsii stanovlennia mistsevoho samovriaduvannia u protsesi transformatsii perekhidnoho periodu (kin. 1980-kh – kin. 1990-kh rr.). [Trends in the formation of local self-government in the process of transformations of the transition period (late 1980s – late 1990s)]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*. vol. 4 (135). S. 18–21. [in Ukrainian].
7. Kruhliak D. M. (2020) Stanovlennia ta rozvytok instytutu mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini (1990–2020 rr.): istorychnyi aspekt [Formation and development of the institution of local self-government in Ukraine (1990–2020): historical aspect] ... dys. ... doktor filosofii: 032 – istoriia ta arkheolohiia. Kyiv. 219 s. [in Ukrainian].
8. Tkachuk A. (2016) Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia. Zakonodavstvo (navchalnyi modul) [Local self-government and decentralization. Legislation (educational module)]. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status», 2016. 80 s. [in Ukrainian].

9. Pro zahalni zasady mistsevoho samovriaduvannia i mistsevoho hospodarstva v SRSR: [On general principles of local self-government and local economy in the USSR] Zakon SRSR vid 9 kvitnia 1990 r. vol. 1417-I. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90#Text>. (accessed January 20, 2024). [in Ukrainian].

10. Pro mistsevi Rady narodnykh deputativ ta mistseve i rehionalne samovriaduvannia: [On local Councils of People's Deputies and local and regional self-government] Zakon Ukrainy vid 7 hrudnia 1990 r. vol. 533-XII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (accessed January 21, 2024). [in Ukrainian].

11. Utvenko V. V. Teoriia ta istoriia mistsevoho samovriaduvannia: Navch. posibnyk. [Theory and history of local self-government: Education manual]. Kyiv: DP: Vyd. dim «Personal». 2017. 234 s. [in Ukrainian].