

УДК 342.25

DOI: 10.31359/1993-0941-2018-36-279

І. І. Омелько, асистент кафедри державного
будівництва Національного юридичного уні-
верситету імені Ярослава Мудрого
<https://orcid.org/0000-0003-2493-7044>
e-mail: dergbud@nulu.edu.ua

Еволюція форм діяльності депутатів місцевих рад на території сучасної України в радянський період

Стаття присвячена історико-правовим аспектам нормативного регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад у радянський період (1917–1991 рр.). Метою даної статті є виокремлення основних історичних етапів розвитку правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад у радянський період, з'ясування історичного процесу накопичення відповідних форм та їх практичної реалізації.

У результаті проведеного дослідження виокремлено чотири етапи еволюції форм діяльності депутатів місцевих рад на території сучасної України в радянський період. Обґрунтовано висновок, що еволюція системи форм діяльності депутатів місцевих рад мала тенденцію до постійного розширення з урахуванням досвіду радянського будівництва та під впливом зміни громадсько-політичної та соціально-економічної ситуації в державі. Зауважується, що система форм діяльності депутатів місцевих рад формувалася в умовах радянського державного апарату й під домінуючим

ідеологічним впливом КПРС, що об'єктивно потребувало її перегляду після проголошення незалежності України та спроби запровадження плюралістичної демократії західного зразка.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, радянська система, повновладдя рад, форми діяльності.*

Постановка проблеми. Необхідність удосконалення організації роботи депутатського корпусу є необхідним атрибутом розбудови місцевого самоврядування на всіх етапах його еволюції. Тож для більш повного й адекватного усвідомлення сучасного стану і перспектив подальшого розвитку форм депутатів місцевих рад важливо мати чітке уявлення про історичний досвід їх нормативного закріплення та реалізації, з урахуванням конкретно-історичних реалій і факторів. При цьому вкрай важливим є розуміння не тільки основних напрямів та загальних тенденцій розвитку муніципальної влади, але й еволюції окремих елементів організації роботи її суб'єктів, зокрема форм діяльності депутатського корпусу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам еволюції правового регулювання організації роботи вітчизняних органів місцевого самоврядування присвятили свої праці такі вчені, як О. В. Батанов, А. А. Безуглов, О. М. Головка, Г. В. Задорожна, В. В. Кравченко, Л. Л. Лабенська, П. М. Любченко, Б. А. Пережняк, М. В. Пітцик, С. О. Семко, С. Г. Сergyгіна, О. В. Чернецька, О. Н. Ярмиш та ін. Утім історичний розвиток саме форм діяльності депутатського корпусу в їхніх працях аналізується лише побіжно, що не дозволяє сформулювати концептуальне бачення цього елемента організації роботи членів місцевих виборних колегіальних органів. Тож метою цієї статті є виокремлення основних історичних етапів розвитку правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад у радянський період, з'ясування історичного процесу накопичення відповідних форм та їх практичної реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Жовтневий переворот 1917 р. одночасно зі зламом старого державного апарату ліквідував земства, думи та їхні виконавчі органи – управи і заново створив апарат публічної влади на місцях. До липня 1918 р.

система земських органів була повністю ліквідована і їй на зміну прийшла система Рад як органів державної влади, що відповідали за вирішення місцевих проблем.

Узагальнивши досвід радянського будівництва, Наркомат внутрішніх справ наприкінці грудня 1917 р. видав Звернення до Рад «Про організацію місцевого самоврядування», а на початку січня 1918 р. — Інструкцію «Про права та обов'язки Рад» [8]. У цих документах ще раз підтверджувалися принципи одно-владдя Рад і демократичного централізму. Попередні органи самоврядування — обласні, губернські, повітові, волосні — пропонувалося замінити відповідними Радами. Інструкція закріплювала повну їх самостійність у вирішенні місцевих питань. Поряд із тим вони повинні були співвідносити свою діяльність із декретами й постановами вищестоящих Рад.

Досвід розбудови місцевих органів державної влади за період з жовтня 1917 по липень 1918 р. був узагальнений і закріплений у Конституції РРФСР 1918 р. [4], де були визначені структура, повноваження, функції та порядок діяльності Рад як органів державної влади. У главах X, XI та XII цієї Конституції була встановлена система місцевих органів державної влади у формі міських, сільських Рад депутатів та обласних, губернських (окружних), повітових (районних) і волосних з'їздів Рад, а також виконкомів, які ними обиралися. Конституція також закріпила принципи єдності системи органів Радянської влади й демократичного централізму.

Форми діяльності депутатів новостворених Рад не мали юридичної основи, а складалися значною мірою стихійно, шляхом спроб і помилок, з огляду на здоровий глузд і усталену практику. «Засідання низових Рад нерідко мало відрізнялися від зборів громадян села, волості, селища. — зазначали з даного приводу історики радянської держави і права, — Майже всі питання обговорювалися Радами на широких зібраннях, які часто збиралися. Структура й функції виконавчих органів Рад не були чітко визначені, і кожна Рада встановлювала їх самостійно. У губернських, повітових, а іноді й волосних Радах створювалося багато відділів (секцій, комісаріатів тощо) з різноманітними назвами й різною компетенцією» [3, с. 134].

В інших союзних республіках, у т. ч. в Українській РСР, місцеві органи державної влади у своїй основі були побудовані аналогічно РРФСР. Ті чи інші особливості, котрі мали місце в системі місцевих органів державної влади окремих республік, визначалися головним чином своєрідністю їх адміністративно-територіального поділу.

Протягом перших років Радянської влади в Українській РСР було прийнято нормативні акти про устрій місцевих Рад, їхні права та функції. Передусім це Конституція УСРР, затверджена постановою III Всеукраїнського з'їзду Рад 14 березня 1919 р. [7], а також постанова V Всеукраїнського з'їзду Рад «Про радянське будівництво», прийнята в березні 1921 р. [11]. Зокрема, ст. 18 Конституції УСРР 1919 р. чітко закріплювала, що органами радянської влади на місцях є Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (міські та сільські), обрані ними виконавчі комітети, а також з'їзди Рад (губернські, повітові, волосні) й обрані ними виконавчі комітети (виконкоми).

Міські та сільські Ради створювали свої масові організації – секції та комісії. У подальшому дедалі більшого значення в організації роботи депутатів Рад почав набувати виробничий принцип. Важливою формою масової роботи в цей період слугували депутатські групи (старостат) підприємств і колгоспів. Завданнями депутатських груп були: сприяння в роботі Ради, організація мас на виконання її рішень, організація виробничої активності трудящих. На чолі групи стояв голова (іноді бюро), що обирався депутатською групою.

Протягом 1920-х рр. склалася й оформилася однопартійна політична система, яка закріпила монополію Комуністичної партії на владу та встановила пріоритетне становище територіальних партійних комітетів над відповідними представницькими й виконавчими органами управління.

Конституція Союзу РСР 1924 р. [22] не містила норм про місцеві Ради: всі основні питання їх організації та діяльності регулювалися конституційними нормами й поточним законодавством союзних республік. Зокрема, в Українській РСР, крім Конституції 1929 р. (що містила окремий розділ «Органи місце-

вої влади») [6], діяли Положення: про сільські Ради, про міські Ради, про волосні з'їзди і волвиконкоми, окружні та районні з'їзди Рад та їх виконкоми, про загальні збори (сходи) громадян у сільських поселеннях.

Конституцією СРСР 1936 р. [5] система з'їздів Рад була скасована, і всі органи державної влади стали постійно діючими, було встановлено більш чітке розмежування функцій Рад від функцій їх виконавчих комітетів. Кожна ланка Рад діяла на основі Конституції СРСР, конституцій союзних і автономних республік, законів Союзу РСР, союзних і автономних республік, указів президій Верховної Ради СРСР, Верховних Рад союзних і автономних республік, а також положень про Ради, що затверджувалися Президіями Верховних Рад із наступним затвердженням цих актів Верховними Радами. У союзних та автономних республіках було видано понад сорок Положень про обласні, районні, міські, сільські та селищні Ради депутатів трудящих [26, с. 419].

Наприкінці 1960-х рр. нормативне регулювання організації роботи місцевих рад набуло більш системного характеру, що виявилось у прийнятті рішень за окремими ланками радянської системи. Так, Президія Верховної Ради СРСР 8 квітня 1968 р. видала Указ «Про основні права та обов'язки сільських і селищних Рад депутатів трудящих» [21], де встановила, що сільська, селищна Рада на об'єднаній території вирішує в межах прав, наданих законом, усі питання місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів трудящих села (селища). Водночас Президія Верховної Ради СРСР схвалила «Примірне положення про сільську, селищну Раду депутатів трудящих союзної республіки» [10].

Через три роки акцент був перенесений на Ради більшого масштабу. Президія Верховної Ради СРСР 19 березня 1971 р. прийняла Укази «Про основні права та обов'язки районних Рад депутатів трудящих» [19] та «Про основні права та обов'язки міських і районних у містах Рад депутатів трудящих» [16]. Водночас Президія Верховної Ради СРСР схвалила Примірні положення про районну Раду депутатів трудящих і про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих [9].

На цій підставі з урахуванням місцевих умов Верховні Ради союзних республік прийняли закони про місцеві Ради різних рівнів. Так, 2 липня 1968 р. було прийнято Закон Української РСР «Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР» [24]. Глава III цього Закону була присвячена організації роботи сільської ради, зокрема ст. 79–93 досить розлого характеризували організацію роботи депутатів сільських Рад. І хоча сам термін «форми діяльності» в цьому Законі не вживався, але йшлося про «участь депутата в діяльності Ради, її виконавчого комітету й постійних комісій, до складу яких він обраний», «виконання доручень Ради та її органів», «інформування виборців про роботу Ради, про виконання планів економічного і соціального розвитку сільради, рішень Ради і наказів виборців», «звернення із запитами» тощо. Окремо зазначалося, що депутат має право здійснювати контроль за розглядом надісланих ним пропозицій, заяв і скарг у державних органах, колгоспах, радгоспах, підприємствах, установах та інших організаціях, розташованих на території Ради, і брати особисту участь у розгляді зазначених пропозицій, заяв і скарг. Передбачалося також, що для спільної роботи зі здійснення депутатських повноважень депутати можуть об'єднуватися в депутатські групи.

20 вересня 1972 р. було прийнято Закон СРСР «Про статус депутатів Рад депутатів трудящих в СРСР» [12], де діяльність депутата у Раді (Розділ II) і діяльність депутата у виборчому окрузі (розділ III) характеризувалася, власне, через відповідні форми, хоча цей термін безпосередньо й не вживався. Так, ст. 11 названого Закону мала назву «Участь депутата у сесіях Ради», ст. 14 – «Депутатський запит», ст. 16 – «Участь депутата в роботі органів Ради», ст. 17 – «Проведення депутатом перевірок роботи державних органів, підприємств, установ та організацій», ст. 18 – «Робота депутата серед населення у виборчому окрузі», ст. 19 – «Розгляд депутатом пропозицій, заяв і скарг виборців», ст. 20 – «Звіти депутата перед виборцями», ст. 22 – «Участь депутата в роботі сесій нижчестоящих Рад і зборах трудящих». Таким чином, місцеві Ради та їхній депутатський корпус уперше в радянській історії отримали досить потужну законодавчу основу свого статусу та організації роботи.

Конституція СРСР 1977 р. значно розширила сферу конституційного регулювання питань, пов'язаних із функціонуванням місцевих органів влади. У ній містилася глава, спеціально присвячена місцевим органам державної влади та управління (глава 19), котра значно ширше, ніж Конституція СРСР 1936 р., регламентувала компетенцію й організацію діяльності місцевих Рад. Конституції союзних і автономних республік (у т. ч. Конституція Української РСР 1978 р.), визначаючи завдання Рад, у розвиток положень Конституції СРСР установили також і інші норми, що мали принципове значення для функціонування місцевих органів державної влади та управління.

Прийняття нової Конституції СРСР зумовило необхідність оновлення й законодавчої бази. Відповідно, у 1978 р. було прийнято нову редакцію Указів Президії Верховної Ради СРСР про основні права та обов'язки місцевих рад [20; 17; 18]. У квітні 1979 р. було прийнято нову редакцію Закону СРСР про статус депутатів [13], а в червні 1980 р. — Закон СРСР «Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, Рад народних депутатів автономних областей і автономних округів» [15]. У такий спосіб було завершено законодавче оформлення правового статусу та організації роботи всіх ланок місцевих рад та їх депутатського корпусу.

Окремі форми діяльності місцевих Рад регулювалися й іншими актами: республіканськими Положеннями про постійні комісії місцевих Рад, Положеннями про відділи та управління виконкомів, Положеннями про комісії при виконавчих комітетах (адміністративних, наглядових, у справах неповнолітніх, по боротьбі з пияцтвом тощо), Положеннями про депутатські групи. Чимало місцевих Рад народних депутатів прийняло регламент Ради, регламент виконкому Ради народних депутатів та іншими актами.

1 вересня 1980 р. було прийнято Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про організацію роботи з наказами виборців» [14]. З того часу робота з наказами виборців стала однією з пріоритетних форм діяльності депутатів усіх рівнів. Накази надавалися виборцями на передвиборних зборах; рішення про схвалення чи відхилення пропозицій про накази приймалося відкритим

голосуванням, простою більшістю присутніх на передвиборних зборах, а потім передавалося до виконкому відповідної місцевої Ради. Депутати брали участь в організації населення й трудових колективів на виконання наказів виборців і в контролі за їх реалізацією державними органами, підприємствами, установами, організаціями і посадовими особами.

Прийнятий 21 грудня 1989 р. новий Закон СРСР «Про статус народних депутатів в СРСР» [25], як і його попередники в редакції 1972 та 1979 рр., не вирізняв категорію «форми депутатської діяльності», однак діяльність депутата характеризувався, власне, через відповідні форми. Найбільш суттєвим доповненням стало те, що кандидатів у депутати тепер могли висувати й громадські організації, що відповідним чином вплинуло й на зміст відповідних форм депутатської діяльності. При цьому сам перелік цих форм зберігався, фактично, сталим порівняно з попереднім законодавством. Доповненням звичного переліку стало закріплення такої форми, як участь у депутатських групах (ст. 26), а також широке законодавче закріплення роботи з наказами виборців і громадських організацій (Розділ IV).

Термін «форми діяльності місцевих рад» був уперше застосований у Розділі 5 Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р. [23]. При цьому основною організаційно-правовою формою роботи Рад визнавалася сесія (ст. 39 Закону). Окремі форми діяльності депутатів місцевих рад не вирізнялися, оскільки вважалося, що вони охоплюються формами діяльності Рад як колегіальних органів. Утім зі змісту Закону можна виокремити такі форми депутатської діяльності, як: участь у роботі сесії Ради (ч. 5 ст. 50), участь у засіданнях постійних комісій (ч. 2 ст. 48), звернення з депутатським запитом (ч. 8 ст. 50), внесення пропозицій і зауважень (ч. 10 ст. 50).

Наприкінці існування СРСР реалізація компетенції місцевих Рад здійснювалася в різноманітних правових, організаційних та матеріально-технічних формах, котрі доповнювали один одного і були пов'язані в єдину систему. Багатогранність і складність функцій Рад зумовлювали значну диференціацію цієї

системи, спеціалізацію окремих її елементів. Водночас розмаїття форм діяльності Рад вимагало правильного їх збалансування, суворого обліку їх особливостей і призначення в загальній системі керівництва, здійснюваного кожним органом державної влади [2, с. 433].

Радянська доктрина політико-правова доктрина і практика виходили з принципу повновладдя Рад, а відтак Ради як органи державної влади виконували свою діяльність фактично в усіх правових формах: нормотворчій, установчій, правозастосовній, контрольно-наглядовій та інтерпретаційній. Тому ст. 93 Конституції СРСР 1977 р. і відповідні статті конституцій союзних республік фіксували принципове положення про те, що Ради народних депутатів безпосередньо й через створювані ними органи керують усіма галузями державного, господарського і соціально-культурного будівництва, приймають рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за втіленням рішень у життя.

Основною організаційною формою діяльності депутатів місцевих Рад була участь в їхніх сесіях. Згідно з тогочасним законодавством, Ради могли розглядати на сесії будь-яке питання в межах своєї компетенції. Участь депутата в сесії включала в себе, передусім, заслуховування доповідей, участь в обговоренні та вирішенні питань порядку денного. Крім того, депутатами на сесії використовувались такі форми участі, як внесення (ініціювання) питань на розгляд сесії, заслуховування повідомлень окремих депутатів про виконання депутатських обов'язків, заслуховування звітів керівників підприємств, установ, організацій, підконтрольних і підзвітних Раді. На сесіях з правом дорадчого голосу могли бути присутні депутати вищестоящих Рад. У низці випадків Ради організовували виїзні сесії безпосередньо в населених пунктах чи на підприємствах, у колгоспах, радгоспах тощо.

Порядок проведення сесій регламентувався законодавством тільки в загальних рисах. Тому значну роль у підготовці та проведенні сесій відігравали традиції, вироблені в практиці місцевих Рад. Регламенти роботи місцевих Рад були рідкісним явищем.

Важливою формою контролю за діяльністю підзвітних Раді органів визначалися запити депутатів. Депутат чи група депутатів Ради могли звернутись із запитами до виконавчого комітету, керівників його відділів і управлінь, а також керівників підприємств, установ, організацій, колгоспів і радгоспів, розташованих на території Ради. Органи і керівники, до яких був звернений запит, зобов'язані були надати на нього відповідь на сесії Ради, а за необхідності більш тривалого часу на підготовку відповіді — у строк, установлений Радою, з обов'язковим повідомленням про це на сесії. Щодо відповіді на запит Рада приймала рішення. Варто відзначити, що депутатський запит вважався досить ефективною формою контрольної діяльності депутата і дуже широко використовувався в тогочасній практиці функціонування місцевих рад. Так, за один тільки 1972 р. депутатами місцевих рад було внесено 50 841 запит [1, с. 243].

Ще однією важливою формою діяльності депутатів місцевих Рад була участь у роботі їхніх постійних комісій, котрі вважалися «масовими депутатськими органами» відповідних місцевих Рад. Специфіка комісій полягала передусім у тому, що через них депутати залучалися до роботи Ради в період між сесіями, до управлінської діяльності. При організації комісій враховувалася спеціальність депутата з тим, щоб він був використаний у знайомій йому галузі місцевого господарства.

Тривалий час завдання, повноваження й організація роботи постійних комісій регулювалися головним чином Положеннями про них, прийнятими в 1948–1957 рр. Президіями Верховних Рад усіх союзних республік, крім РСФСР. Однак починаючи із Законів про сільські, селищні, районні і міські Ради, прийнятих у 1970-х рр., почали виокремлювати спеціальні глави з досить докладною регламентацією організації та діяльності постійних комісій цих Рад. Мінімальний склад кожної комісії мав бути не менший, ніж 5 осіб. Вимоги, щоб до постійних комісій входили всі депутати Ради без винятку, не існувало, однак практика радянського будівництва йшла шляхом поступового розширення складу цих комісій.

Значні за своїм складом комісії нерідко створювали підкомісії або секції постійного характеру. Наприклад, у великих

житлових комісіях міських Рад утворювалися підкомісії з експлуатації та ремонту житлового фонду, з нового житлового будівництва та деякі інші. Основні доручення членам комісії розподілялися на засіданнях комісії й оформлялися у вигляді рішення, обов'язкового для членів комісії. До своєї роботи комісії залучали й інших депутатів — не членів комісії, а також широке коло громадських активістів. Найбільш поширеною формою роботи комісій безпосередньо на сесіях місцевих Рад були виступи їхніх представників зі співдоповідями, висновками і пропозиціями. Крім того, комісії могли виступати на сесії із запитами.

Головне місце в діяльності постійних комісій у період між сесіями займав контроль та організація виконання актів Рад, виконкомів, вишестоящих органів, наказів виборців, власних рішень і пропозицій. Із питань, віднесених до їх відання, комісії мали право заслуховувати на своїх засіданнях доповіді й повідомлення керівників відділів і управлінь виконавчого комітету Ради, керівників підприємств, установ, організацій і надавати їм рекомендації. Крім того, комісії могли знайомитися з діяльністю підприємств, установ, організацій, розташованих на території Ради, вимагати від керівників подання необхідних довідок і відомостей, знайомитися з їхніми наказами, планами роботи тощо.

Із перших днів роботи у виборчому окрузі депутати намагалися спиратися на широке коло активістів. Форми такої роботи залежали від рівня підготовки депутатів, розмірів виборчих округів, особливостей складу населення тощо. Зокрема, депутати виступали перед виборцями з лекціями й доповідями, бесідували з громадянами на дому. Практикувалися також зустрічі з активом, виступи в засобах масової інформації.

Важливою формою діяльності депутата у виборчому окрузі було звернення до державних і громадських органів, підприємств, установ та організацій, до посадових осіб (незалежно від відомчого підпорядкування) з питань, пов'язаних із депутатською діяльністю. За тогочасним законодавством, відповідні суб'єкти зобов'язані були розглянути поставлене депутатом питання й надати відповідь у встановлений строк (у більшості

республік — від 5 до 10 днів). У випадках, коли депутату необхідно було терміново з'ясувати якесь питання, пов'язане з його діяльністю, інформувати відповідного керівника чи отримати інформацію самому, а також особисто передати своє звернення, за законодавством, використовувалася така форма, як невідкладний прийом керівниками та іншими посадовими особами державних органів, підприємств, установ, організацій, підпорядкованих і підзвітних Раді.

Кожен депутат мав регулярно вести прийом виборців, розглядати скарги і заяви, що надійшли, сприяти громадянам у здійсненні та захисті їхніх прав та інтересів. Періодичність використання таких форм депутатської діяльності не була встановлена нормативно і могла бути різною залежно від розмірів виборчого округу, особливостей Ради, місцевих умов. На практиці депутати селищних, міських і районних (у містах) Рад здійснювали прийом громадян 2—3 рази на місяць, а іноді й один день на тиждень. Депутати обласних і крайових Рад приймали населення, як правило, 1—2 рази на місяць. Виїзд депутата у виборчий округ і прийом населення міг тривати кілька днів.

Починаючи з другої половини 1950-х рр. в організації діяльності депутатів місцевих Рад, особливо сільських, які охоплювали кілька населених пунктів, а також селищних і міських Рад, набули великого значення різноманітні форми спільної роботи депутатів у виборчих округах, і передусім депутатські групи. Завдання, повноваження та організація роботи депутатських груп тривалий час регулювалися Положеннями про них, які приймалися головним чином обласними Радами чи Радами крупних міст, Президіями Верховних Рад автономних республік. Закони про місцеві Ради, прийняті в 1970-х рр., закріпили територіальний принцип їх утворення: у депутатські групи об'єднувалися депутати, обрані від суміжних виборчих округів. Рішення про утворення, склад депутатських груп, їхніх керівників (зі складу групи) приймалися на сесіях відповідних місцевих Рад. У перші роки радянської влади до складу депутатських груп входили й не депутати, однак після прийняття Конституції СРСР 1936 р. депутатські групи почали складатися виключно з депутатів. Починаючи з 1970-х рр. депутатські групи почали

розглядатися передусім як організаційна форма співробітництва депутатів відповідної Ради, координації їхньої діяльності у виборчих округах.

У великих виробничих колективах, де працювали депутати одного чи кількох Рад, іноді використовувалася така форма, як виробничі депутатські групи. Вони були однією з форм участі депутатів у громадському житті трудових колективів та одночасно організаційною формою роботи депутатів у колективах трудящих на фабриках і заводах. Як правило, такі групи утворювалися на підприємствах, не підпорядкованих місцевим органам влади.

На виробничих дільницях нерідко діяли депутатські пости, що утворювалися в більшості випадків постійними комісіями, депутатськими групами, виконками сільських, селищних, міських Рад. Члени таких постів — депутати й активісти — слідували за станом справ на тій чи іншій дільниці, надавали необхідну практичну допомогу, сприяли виконанню рішень Ради та її виконкому, здійснювали необхідний оперативний контроль і спостереження. Порядок організації та основні завдання депутатських постів затверджувалися обласними, крайовими виконками, а іноді й районними, міськими виконками (у республіках без обласного поділу).

Радянська модель організації влади на місцях мала певні чесноти, включаючи розроблені в цей час нормативні та організаційно-правові механізми, що забезпечували (зокрема на низових рівнях) достатньо високий ступінь зв'язку депутатів і виборців. Водночас вона мала й серйозні недоліки, котрі в кінцевому рахунку ставили під сумнів саму можливість існування місцевого самоврядування в радянській системі організації публічної влади. Серед них передусім жорстке підпорядкування місцевих Рад партійному керівництву; фактична залежність від виконкомів; бюрократизація, млявість тощо. Водночас віра в Ради як головну форму здійснення місцевого самоврядування зберігалася і в буремні роки так званої «перебудови», і в наступний період демократичних перетворень, аж до розпаду СРСР. Одним із факторів такої «живучості» радянської моделі були форми діяльності депутатів місцевих рад, які стали звичними,

за десятиліття довівши свою ефективність. Тому не дивно, що майже всі вони були перенесені й у практику державного й муніципального будівництва незалежної України.

Загалом проведене дослідження надає змогу зробити наступні **висновки**:

1. Еволюція форм діяльності депутатів місцевих рад на території сучасної України в радянський період пройшла такі етапи: 1) 1917–1924 рр. — пошук і становлення адекватних форм в умовах розбудови радянського державного апарату; 2) 1924–1936 рр. — уніфікація форм діяльності депутатського корпусу всіх ланок системи Рад у межах федеративної держави; 3) 1936–1972 рр. — завершення формування системи форм діяльності депутатів місцевих рад та їх нормативне закріплення; 4) 1972–1991 рр. — стабілізація системи форм діяльності депутатів місцевих рад та її законодавче закріплення.

2. Еволюція системи форм діяльності депутатів місцевих рад мала тенденцію до постійного розширення з урахуванням досвіду радянського будівництва та під впливом зміни громадсько-політичної та соціально-економічної ситуації в державі.

3. Система форм діяльності депутатів місцевих рад формувалася в умовах радянського державного апарату й під домінуючим ідеологічним впливом КПРС, що об'єктивно потребувало її перегляду після проголошення незалежності України і спроби запровадження плюралістичної демократії західного зразка.

Список використаних джерел

1. Барабашев Г. В., Шерemet К. Ф. Советское строительство. Москва : Юрид. лит., 1974. 504 с.
2. Государственное право СССР и советское строительство : учебник / под ред. Н. П. Фарберова. 2-е изд. Москва : Юрид. лит., 1986. 528 с.
3. История Советского государства и права. В трех книгах. Книга первая. Становление Советского государства и права (1917–1920 гг.) / ред. кол.: А. П. Косицын, В. М. Курицын, Г. Н. Манов, В. П. Портнов, С. Л. Ронин. Москва : Наука, 1968. 608 с.
4. Конституция РСФСР 1918 г. *Собрание узаконений РСФСР*. 1917. № 12. Ст. 179.

5. Конституция СССР от 05.12.1936. *История Советской Конституции 1917–1956 гг.* : сб. документов / под общ. ред. С. С. Студеникина. Москва : Госюриздат, 1957. С. 729–746.
6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 15.05.1929. *Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність* / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 66–80.
7. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 14.03.1919. *Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність* / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юрид. думка, 2011. С. 56–61.
8. О правах и обязанностях Советов : Инструкция Народного комиссариата внутренних дел от 24.12.1917. *Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства*. 1917. 24 дек. (№ 41).
9. О Примерном положении о районном Совете депутатов трудящихся и Примерном положении о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся : Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 19.03.1971. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1971. № 12. Ст. 134.
10. О Примерном положении о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся союзной республики : Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 08.04.1968. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1968. № 16. Ст. 132.
11. О советском строительстве: Постановление V Всеукраинского Съезда Советов, 1921 год. *Съезды Советов в документах, 1917–1936*. Т. I. Москва : Госюриздат, 1959. С. 90–94.
12. О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся : Закон СССР от 20.09.1972. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1972. № 39. Ст. 347.
13. О статусе народных депутатов в СССР : Закон СССР от 20.09.1972 (в ред. Закона СССР от 19.04.1979). *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1979. № 17. Ст. 277.
14. Об организации работы с наказами избирателей : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 01.09.1980. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1980. № 36. Ст. 736.
15. Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов : Закон СССР от 25.06.1980. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1980. № 27. Ст. 526.
16. Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19.03.1971. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1971. № 12. Ст. 133.

17. Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов народных депутатов : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19.03.1971 (в ред. Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28.11.1978, утв. Законом СССР от 30.11.1978). *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1978. № 49. Ст. 796; 1978. № 49. Ст. 810.
18. Об основных правах и обязанностях поселковых и сельских Советов народных депутатов : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 08.04.1968 (в ред. Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28.11.1978, утв. Законом СССР от 30.11.1978). *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1978. № 49. Ст. 797; 1978. № 49. Ст. 810.
19. Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19.03.1971. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1971. № 12. Ст. 132.
20. Об основных правах и обязанностях районных Советов народных депутатов : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19.03.1971 (в ред. Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28.11.1978, утв. Законом СССР от 30.11.1978). *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1978. № 49. Ст. 795; 1978. № 49. Ст. 810; 1982. № 23. Ст. 407.
21. Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 08.04.1968. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 1968. № 16.
22. Основной Закон (Конституция) СССР от 31.01.1924. *История Советской Конституции 1917–1956 гг.* Сборник документов / под общ. ред. С. С. Студеникина. Москва : Госюриздат, 1957. С. 459–473.
23. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : Закон Української РСР від 07.12.1990 № 533-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 2. Ст. 5.
24. Про сільську Раду депутатів трудящих Української РСР : Закон Української РСР від 02.07.1968. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1968. № 28. Ст. 177.
25. Про статус народних депутатів в СРСР : Закон СРСР від 21.12.1989 № 965-I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0965400-89>.
26. Уманский Я. Н. Советское государственное право : учебник. Москва : Высш. школа, 1970. 448 с.

References

1. Barabashev, G. V., Sheremet, K. F. (1974). *Sovetskoye stroitel'stvo* [Soviet building]. Moscow: Yurid. lit. [in Russian]
2. Farberov, N. P. (Ed.) (1986). *Gosudarstvennoye pravo SSSR i sovetskoye stroitel'stvo: uchebnik* [State law of the USSR and Soviet building: textbook]. 2-ye izd. Moscow: Yurid. lit. [in Russian]

3. Kositsyn, A. P., Kuritsyn, V. M., Manov, G. N., Portnov, V. P., Ronin, S. L. (Ed.) (1968) *Istoriya Sovetskogo gosudarstva i prava. V trekh knigakh. Kniga pervaya. Stanovleniye Sovetskogo gosudarstva i prava (1917–1920 gg.)*. [History of the Soviet state and law. In three books. Book one. Formation of the Soviet state and law (1917–1920)]. Moscow: Nauka. [in Russian]
4. Constitution of the RSFSR (1918, July 10). *Sobraniye uzakoneniyy RSFSR*, 51, 582. [in Russian]
5. Constitution of USSR (1936, December 05). In: Studenikin S. S. (Ed.). *Istoriya Sovetskoy Konstitutsii 1917–1956 gg. Sbornik dokumentov* (pp. 729–746). Moskva: Gosyurizdat, 1957. [in Russian]
6. Constitution (Fundamental Law) of the Ukrainian Radian Socialist Republic (1929, May 15). In: Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2011). *Konstytutsiyyi i konstytutsiyni akty Ukrayiny: istoriya i suchasnist* (pp. 66–80). Kyiv: Yurydychna dumka. [in Ukrainian]
7. Constitution of the Ukrainian Socialist Soviet Republic (1919, March 14). In: Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2011). *Konstytutsiyyi i konstytutsiyni akty Ukrayiny: istoriya i suchasnist* (pp. 56–61). Kyiv: Yurydychna dumka. [in Ukrainian]
8. Instruction of the People's commissariat of internal affairs "On the rights and duties of the Soviets" (1917, December 24). *Gazeta Vremennogo Rabocheho i Krest'yanskogo Pravitel'stva*, 41. [in Russian]
9. Resolution of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR "On the Model Regulations on the District Council of Working People's Deputies and the Model Regulations on the City, District in the City Council of Working People's Deputies" (1971, March 1). *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*, 12, 134. [in Russian]
10. Resolution of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR "On the Model Regulations on the Village and Town Council of Working People's Deputies of the Union Republic" (1968, April 8). *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*, 16, 132. [in Russian]
11. Resolution of the V All-Ukrainian Congress of Soviets "On Soviet construction" (1921). In: *Syezdy Sovetov v dokumentakh, 1917–1936* (pp. 90–94). Vol. I. Moscow: Gosyurizdat, 1959. [in Russian]
12. Law of the USSR "On the Status of Deputies of Soviets of Working People's Deputies (1972, September 20). *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*, 39, 347. [in Russian]
13. Law of the USSR "On the Status of People's Deputies in the USSR" (1972, September 20) (as amended by the Law of the USSR (1979, April 1979). *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*, 17, 277. [in Russian]
14. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR "On the organization of work with the orders of voters" (1980, September 1). *Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR*, 36, 736. [in Russian]

15. Law of the USSR “On the Basic Powers of Territorial and Regional Councils of People’s Deputies, Councils of People’s Deputies of Autonomous Regions and Autonomous Districts” (1980, June 25). Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR, 27, 526. [in Russian]
16. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On the Fundamental Rights and Duties of City and District Councils of Working People’s Deputies” (1971, March 19). Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR, 12, 133. [in Russian]
17. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On the fundamental rights and duties of city and district in cities Councils of People’s Deputies” (1971, March 19). (as amended by the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR dated November 28, 1978, approved by the USSR Law dated November, 30, 1978). Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR, 49, 796; 49, 810. [in Russian]
18. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On the fundamental rights and obligations of settlement and village Councils of People’s Deputies” (1968, August, 4) (as amended by the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR dated November 28, 1978, approved by the USSR Law dated November 11, 1978). Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR, 49, 797; 49, 810. [in Russian]
19. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On the Fundamental Rights and Duties of District Soviets of Working People’s Deputies” (1971, March 19). Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR, 12, 132. [in Russian]
20. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On the fundamental rights and obligations of regional councils of people’s deputies” (1971, March 3) (as amended by the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR dated November 28, 1978, approved by the Law of the USSR dated November 30, 1978). Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR, 49, 795; 49, 810.; 1982, 23, 407. [in Russian]
21. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR “On the fundamental rights and duties of rural and settlement Soviets of Working People’s Deputies” (1968, April 8). Vedomosti Verkhovnogo Soveta SSSR, 16 [in Russian]
22. Basic Law (Constitution) of the USSR (1924, January 31). In: Studenikin, S. S. (Ed.) (1957). Istoriya Sovetskoy Konstitutsii 1917–1956 gg. Sbornik dokumentov (pp. 459–473). Moskva: Gosyurizdat, [in Russian]
23. Law of the Ukrainian SSR “On Local Soviets of People’s Deputies of the Ukrainian SSR and Local Self-Government” (1990, December 7, № 533-XII). Vidomosti Verkhovnoy Rady URSR, 2, 5. [in Ukrainian]
24. Law of the Ukrainian SSR “On the Village Council of Workers’ Deputies of the Ukrainian SSR” (1968, July 2). Vidomosti Verkhovnoy Rady URSR, 28, 177. [in Ukrainian]

25. Law of the USSR "On the Status of People's Deputies in the USSR" (1989, December 21, №965-I). Available from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0965400-89>. [in Ukrainian]
26. Umanskiy, Y. N. (1970). Sovetskoye gosudarstvennoye pravo: uchebnyk [Soviet state law: textbook]. Moscow: Vysshaya shkola. [in Russian]

И. И. Омелько

**Эволюция форм деятельности депутатов местных советов
на территории современной Украины в советский период**

Статья посвящена историко-правовым аспектам нормативного регулирования форм деятельности депутатов местных советов в советский период (1917–1991 годы). Целью данной статьи является выделение основных исторических этапов развития правового регулирования форм деятельности депутатов местных советов в советский период, выяснения исторического процесса накопления соответствующих форм и их практической реализации. В результате проведенного исследования выделены четыре этапа эволюции форм деятельности депутатов местных советов на территории современной Украины в советский период. Обоснован вывод о том, что эволюция системы форм деятельности депутатов местных советов имела тенденцию к постоянному расширению с учетом опыта советского строительства и под влиянием изменения общественно-политической и социально-экономической ситуации в государстве. Отмечается, что система форм деятельности депутатов местных советов формировалась в условиях советского государственного аппарата и под доминирующим идеологическим влиянием КПСС, активно требовало ее просмотра после провозглашения независимости Украины и попытки введения плюралистической демократии западного образца.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, советская система, полномочия советов, формы деятельности.

I. I. Omelko

**Evolution of the activity forms of local council members in the territory of
modern Ukraine at the Soviet period**

The article is devoted to the historical and legal aspects of the normative regulation of the activity forms of local councils members in the Soviet period

(1917-1991). The purpose of this article is to highlight the main historical stages in the development of legal regulation of the activity forms of local councils members in the Soviet period, to clarify the historical process of the accumulation of the corresponding forms and their practical implementation.

As a result of the study, four stages of the evolution of the activity forms of local councils members on the territory of modern Ukraine during the Soviet period were identified: 1) 1917-1924 — search and formation of adequate forms in the conditions of the development of the Soviet state apparatus; 2) 1924-1936. — unification of the activity forms of the deputy corps of all links of the system of Soviets within the federal state; 3) 1936-1972 — completion of the formation of a system of activity forms of local councils members and their normative consolidation; 4) 1972-1991 — stabilization of the system of activity forms of local councils members and its legislative consolidation.

The main organizational form of the activity of the deputies of local Soviets was participation in their sessions. According to the legislation of that time, the Soviets could consider at the session any issue within their competence. The deputy's participation in the session included, first of all, listening to reports, participating in the discussion and resolution of issues on the agenda. In addition, the deputies at the session used such forms of participation as the introduction (initiation) of issues for consideration of the session, hearing reports of individual deputies on the fulfillment of parliamentary duties, hearing reports of heads of enterprises, institutions, organizations controlled and accountable to the Council. Deputies of higher Soviets could attend the sessions with the right of an advisory vote. In a number of cases, the Soviets organized field sessions directly in settlements or at enterprises, collective farms, state farms, etc. The procedure for holding sessions was regulated by law only in general terms. Therefore, traditions developed in the practice of local councils played a significant role in the preparation and conduct of the sessions. Local councils' regulations were rare.

The conclusion is substantiated that the evolution of the system of activity forms of local councils members tended to constantly expand, taking into account the experience of Soviet construction and under the influence of changes in the socio-political and socio-economic situation in the state. It is noted that the system of activity forms of local councils members was formed under the conditions of the Soviet state apparatus and under the dominant ideological influence

of the CPSU, objectively demanded its review after the proclamation of independence of Ukraine and the attempt to introduce pluralistic democracy of the Western model.

Key words: *local government, local authorities, Soviet system, sovereignty of councils, forms of activity.*