

РОЗДІЛ 3

**ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
В УРСР В УМОВАХ ПОЛІТИКИ ПЕРЕБУДОВИ,  
ГЛАСНОСТІ, ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ**

Інститут місцевого самоврядування відіграє важливу роль у сучасних державотворчих процесах. Його становлення на українських землях у новітній час безпосередньо пов'язане з періодом перебудови, гласності та демократизації у СРСР, «архітектором» якої виступив генеральний секретар ЦК КПРС Михайло Горбачов. Новації, які він ініціював у всіх сферах суспільно-політичного життя держави, дали змогу в останні роки існування СРСР реанімувати «забутий» у радянській тоталітарній державі інститут місцевого самоврядування та закласти фундамент його повноцінного функціонування в незалежній Україні.

Конституція УРСР (1978) передбачала, що «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»<sup>1</sup>. Так, «на весну 1990 року Конституцією УРСР місцеві ради не визнавались органами місцевого самоврядування і тому не могли мати всього набору ознак, характерних для сучасного розуміння місцевого самоврядування, як окремого, відмінного від державного інституту публічної влади»<sup>2</sup>, – зазначав Андрій Ткачук.

Відродженню місцевого самоврядування в Україні передувала чергова спроба партійної номенклатури підвищити роль рад як

---

<sup>1</sup> Конституція УРСР, прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>

<sup>2</sup> Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. С. 20.

місцевих органів державної влади шляхом удосконалення їхньої структури<sup>3</sup>. Про цей намір, зокрема, свідчить Постанова Президії ВР СРСР № 618-І від 20 жовтня 1989 р. «Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів»<sup>4</sup>. Відповідно до документа, роботу крайових, обласних, автономних областей, автономних округів, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів мали організовувати їхні президії, очолювані головами рад, а в міських (міст районного підпорядкування), селищних і сільських радах – голови цих рад (ст. 1). Голову ради повинні були обирати на її сесії серед депутатів на термін повноважень ради (шляхом таємного голосування), а до його компетенції належало вести її засідання, відати її внутрішнім розпорядком, підписувати її рішення (ст. 2).

Голова ради, заступник голови, голови постійних комісій, голова комітету народного контролю (за необхідності – інші депутати) входили до складу президії Ради народних депутатів (ст. 4), яка:

- скликала сесії ради, повідомляла депутатам і доводила до відома населення час і місце проведення, а також питання, які вносяться на розгляд, і прийняті нею рішення;

- здійснювала керівництво підготовкою сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд;

- представляла раду у відносинах із державними і громадськими організаціями;

- доповідала раді про стан справ на її території та інші важливі питання; інформувала про свою діяльність;

- подавала раді кандидатури для обрання на посади голови виконавчого комітету, голови і членів комітету (групи) народного контролю, а також суддів, яких, згідно із законом, повинна була обирати відповідна рада;

- вносила на розгляд ради пропозиції про створення та склад постійних комісій ради, координувала діяльність постійних комісій і депутатських груп;

<sup>3</sup> Ключевський В. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. URL: [https://www.pubadm.vernadskyyournals.in.ua/journals/2019/6\\_2019/20.pdf](https://www.pubadm.vernadskyyournals.in.ua/journals/2019/6_2019/20.pdf)

<sup>4</sup> Постанова Президії Верховної Ради СРСР № 618-І від 20 жовтня 1989 р. «Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів». *Відомості Верховної Ради СРСР, 1989, N 20, ст. 373*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0618400-89#Text>

– організовувала взаємодію Ради народних депутатів із громадськими організаціями й радами трудових колективів тощо (ст. 5)<sup>5</sup>.

Відповідно до постанови, засідання президії Ради народних депутатів скликав голова «в міру потреби»<sup>6</sup>. Також у них могли брати участь депутати, які не входили до складу президії (із правом дорадчого голосу). Рішення президії у питаннях, що належали до сфери її компетенції, приймали більшістю голосів усього її складу і їх підписував голова ради<sup>7</sup>.

Проблему функціонування інституту місцевого самоврядування порушували партійно-державні органи влади й опозиція від підготовки до виборів до ВР СРСР (1989). Проекти законів «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»<sup>8</sup>, «Про вибори народних депутатів Української РСР»<sup>9</sup>, «Про вибори народних депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР»<sup>10</sup> безпосередньо стосувалися проблем комплектації та повноважень місцевих рад. Так, для прикладу, 27 жовтня 1989 р. ВР УРСР ухвалила Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР»<sup>11</sup>, згідно з яким Ради народних депутатів одержали статус складових єдиної системи представницьких органів державної влади<sup>12</sup>. Відповідно:

- термін повноважень усіх рад збільшувався від 2,5 до 5 років;
- голів рад, уповноважених скликати сесії, обирали на постійній основі;

<sup>5</sup> Постанова Президії Верховної Ради СРСР № 618-І від 20 жовтня 1989 р. «Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів». *Відомості Верховної Ради СРСР, 1989, N 20, ст. 373*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0618400-89#Text>

<sup>6</sup> Там само.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Закон Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР (проект)». *Радянська Україна*. 1989. 5 серпня. С. 1.

<sup>9</sup> Закон Української РСР «Про вибори народних депутатів Української РСР (проект)». *Радянська Україна*. 1989. 6 серпня. С. 3–5.

<sup>10</sup> Закон Української РСР «Про вибори народних депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР, 1989, додаток до N 45, ст. 626*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8305-11#Text>

<sup>11</sup> Закон Української РСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 45, ст. 606*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/404-12#Text>

<sup>12</sup> Максименко Ю. Становлення органів місцевого самоврядування в Україні у радянські часи. *Часопис Київського університету права*. 2020. Вип. 2. С. 156.

– призначення й обрання службових осіб до складу виконавчих комітетів, органів народного контролю, а також керівників відділів і управлінь виконавчих комітетів тепер мали провадити на основі висновку відповідних постійних комісій<sup>13</sup>.

Президія ВР УРСР 4 листопада 1989 р. підготувала Постанову «Про здійснення виконавчими комітетами місцевих Рад народних депутатів республіки повноважень президій Рад народних депутатів»<sup>14</sup>, згідно з якою встановлено, що формування президій місцевих Рад народних депутатів, їх повноваження, визначені законами УРСР «Про вибори народних депутатів Української РСР», «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР», перебувають у компетенції виконавчих комітетів місцевих рад<sup>15</sup>.

Відбулися значні зміни й у кількісному складі депутатів місцевих рад. Відповідно до Закону УРСР «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів», у період виборчої кампанії осені 1989 р. – весни 1990 р. було утворено 10 900 обласних, районних, міських, селищних, сільських та 5 500 окружних виборчих комісій, до яких на альтернативній основі обрано 172 000 осіб<sup>16</sup>. До місцевих рад передбачалося обрати близько 308 000 депутатів, що на 220 000 менше (41,7 %), ніж було в поточному скликанні<sup>17</sup>.

Оновлення депутатського складу місцевих рад після березневих виборів 1990 р. сприяло актуалізації проблеми «повноцінного відродження» інституту місцевого самоврядування, адже формування «територіально-ієрархічної системи влади», у якій поєднувалися гіперцентралізація «Центру» та вияви самостійності в регіонах (областях), призвело до деформації суспільно-політичних процесів, охоплюючи і здійснення спроб офіційного Києва до посилення

---

<sup>13</sup> Там само.

<sup>14</sup> Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про здійснення виконавчими комітетами місцевих Рад народних депутатів республіки повноважень президій Рад народних депутатів». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1989, N 46, ст. 649. URL: <https://docs.dtki.ua/doc/8357-11>

<sup>15</sup> Там само.

<sup>16</sup> Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про хід підготовки до виборів депутатів місцевих Рад народних депутатів в Українській РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1990, N 2, ст. 13. URL: <https://docs.dtki.ua/doc/8556-11>

<sup>17</sup> Там само.

всеосяжного контролю над органами місцевого самоврядування, зміцнення моноцентризму, уніфікації регіонів<sup>18</sup>.

У таких умовах побачив світ Закон СРСР № 1417-I від 9 квітня 1990 р. «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»<sup>19</sup>. Під терміном «місцеве самоврядування» законодавець розумів самоорганізацію громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової баз (ст. 1)<sup>20</sup>.

Відповідно до закону, до системи місцевого самоврядування входили: місцеві Ради народних депутатів, органи територіального громадського самоврядування (ради і комітети мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, селищні, сільські комітети й інші органи), а також місцеві референдуми, збори, сходи громадян, інші форми безпосередньої демократії.

Основна ланка місцевого самоврядування, відповідно до закону, – місцеві Ради народних депутатів, які координували діяльність усієї системи місцевого самоврядування (ст. 3) та здійснювали діяльність на основі принципів:

- волевиявлення народу через Ради народних депутатів, місцеві референдуми й інші форми безпосередньої демократії;
- законності;
- самостійності та незалежності Рад народних депутатів, їхньої відповідальності за вирішення питань місцевого значення;
- захисту прав і законних інтересів громадян;
- виборності Рад народних депутатів, органів територіального громадського самоврядування, їхньої підконтрольності населенню;
- гласності та врахування громадської думки;
- поєднання місцевих і державних інтересів<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Яремчук В. Вибори до органів місцевого самоврядування у 1990–2015 рр. як індикатор стану регіональних політичних режимів (на прикладі Львівської області). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*, Київ, 2018. Вип. 1(93).

<sup>19</sup> Закон СРСР № 1417-I від 9 квітня 1990 р. «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90#Text>

<sup>20</sup> Там само.

<sup>21</sup> Там само.

До компетенції місцевих Рад народних депутатів входило: за взаємною згодою перерозподіляти між собою окремі повноваження в галузі господарського та соціально-культурного будівництва з урахуванням місцевих демографічних, територіальних, економічних умов і національних особливостей, а також передавати частину своїх повноважень органам територіального громадського самоврядування.

Рішення місцевих Рад народних депутатів, їхніх виконавчих та розпорядчих органів, прийняті в межах своєї компетенції, були обов'язковими для виконання Радами народних депутатів нижчих рівнів, їхніми виконавчими і розпорядчими органами.

Первинний територіальний рівень місцевого самоврядування – сільрада, селище (район), місто (район у місті). З урахуванням місцевих умов і національних особливостей союзні й автономні республіки могли визначати інші рівні місцевого самоврядування. Також сільські населені пункти, селища, міста з метою ефективнішого здійснення своїх прав та інтересів могли об'єднуватися в асоціації<sup>22</sup>.

Економічну основу місцевого самоврядування становили природні ресурси (земля, її надра, води, ліси, рослинний і тваринний світ), комунальна й інша власність, яка служила джерелом одержання доходів місцевого самоврядування і задоволенню соціально-економічних потреб населення відповідної території (ст. 8)<sup>23</sup>.

Основу місцевого господарства становила комунальна власність (ст. 10), розпорядження й управління якою здійснювали від імені населення адміністративно-територіальних одиниць відповідні Ради народних депутатів й уповноважені ними органи. До комунальної власності належало майно, яке передавав безоплатно СРСР, союзні й автономні республіки, інші суб'єкти, а також майно, яке створила або придбала місцева Рада народних депутатів за рахунок належних їй коштів<sup>24</sup>.

Місцеві Ради народних депутатів одержали право вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних адміністративно-територіальних одиниць підприємств (об'єднань), організацій, установ, їхніх структурних підрозділів, а також інших об'єктів, які належали до інших форм державної власності,

---

<sup>22</sup> Там само.

<sup>23</sup> Там само.

<sup>24</sup> Там само.

якщо вони мали особливо важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб населення цієї території, функціонування місцевого господарства. Також місцеві Ради народних депутатів у межах своєї компетенції могли надавати підприємствам (об'єднанням), організаціям та установам, які входили в місцеве господарство, переважне право користування місцевими земельними й іншими природними ресурсами, матеріально-технічним постачанням із місцевих фондів<sup>25</sup>.

Актуальна для того часу проблема, яка спричиняла чимало дискусій у суспільстві, – взаємовідносини органів місцевого самоврядування з підприємствами. Передбачалося, що вони з організаціями й установами, які не перебували в комунальній власності, будуватимуться на податковій і договірній основі (ст. 11). Водночас місцевим Радам народних депутатів надано право самостійно розробляти та затверджувати плани соціально-економічного розвитку території в межах наявних повноважень, виходячи з матеріально-фінансових ресурсів, максимального залучення місцевих ресурсів і резервів виробництва, інтересів охорони навколишнього середовища<sup>26</sup>.

Фінансову основу місцевого самоврядування становили бюджетні й позабюджетні кошти місцевих Рад народних депутатів, а також інших органів територіального самоврядування. Місцеві Ради народних депутатів самостійно розробляли, затверджували і виконували бюджети відповідних територій в інтересах населення. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначалися на основі нормативів бюджетної забезпеченості на жителя, які встановлювали союзні й автономні республіки<sup>27</sup>.

Місцеві Ради народних депутатів мали право утворювати позабюджетні фонди, до яких входили:

- додаткові доходи і зекономлені фінансові ресурси, одержані за рахунок здійснення організованих місцевими радами заходів щодо вирішення економічних і соціальних проблем;
- добровільні внески й пожертвування громадян, підприємств (об'єднань), організацій та установ;

<sup>25</sup> Закон СРСР № 1417-І від 9 квітня 1990 р. «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90#Text>

<sup>26</sup> Там само.

<sup>27</sup> Там само.

- доходи від місцевих позик, грошово-речових лотерей, аукціонів;
- штрафи, які сплачували за одержання підприємствами й організаціями необґрунтованого прибутку (доходів) у зв'язку із завищенням цін (тарифів) на продукцію (роботи, послуги);
- штрафи за забруднення навколишнього середовища і нераціональне використання природних ресурсів та інші порушення природоохоронного законодавства, санітарних норм і правил, а також платежі, які компенсують заподіяну шкоду;
- штрафи за адміністративні правопорушення, вчинені на території місцевої ради, а також грошові нарахування, що їх накладають відповідні органи народного контролю;
- 50 % виявлених перевірками прихованих або занижених доходів підприємств (об'єднань), організацій та установ, розміщених на території місцевої Ради народних депутатів;
- доходи від реалізації безгосподарного і конфіскованого майна;
- інші позабюджетні кошти<sup>28</sup>.

У відповідь на Постанову Президії ВР СРСР «Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів», Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР», 20 квітня 1990 р. Президія ВР УРСР оприлюднила Постанову «Про тимчасову структуру і штати апарату по обслуговуванню діяльності місцевих Рад народних депутатів Української РСР»<sup>29</sup>, згідно з якою пропонувала: а) схвалити тимчасову структуру і штати апарату з обслуговування діяльності обласних, районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів, їх голів і президій (не допускалося створення інших підрозділів зі штатними працівниками); б) передбачити з місцевих бюджетів витрати на утримання штатних працівників.

Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» не відповідав вимогам часу. Однак, на жаль, проблема функціонування інституту місцевого самоврядування в УРСР, де факто, «випала з поля зору» й ВР УРСР. Яскравий приклад – Декларація про державний суверенітет України

<sup>28</sup> Там само.

<sup>29</sup> Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про тимчасову структуру і штати апарату по обслуговуванню діяльності місцевих Рад народних депутатів Української РСР». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://docs.dtkr.ua/doc/9081-11>

(липень 1990 р.)<sup>30</sup>, у якій тільки констатовано, що «повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР»<sup>31</sup>, а від імені народу може виступати винятково ВР УРСР – «жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України»<sup>32</sup>.

Окремою постановою («Про роз'яснення окремих положень законів Української РСР про місцеві Ради народних депутатів та Примірного положення про голів і президії» місцевих Рад народних депутатів УРСР»<sup>33</sup>) Президія вищого законодавчого органу республіки намагалася уніфікувати штат, повноваження президії місцевих Рад народних депутатів та пришвидшити процес їхнього утворення<sup>34</sup>.

Фрагментарні згадки про інститут місцевого самоврядування є і в окремих тогочасних законодавчих актах, ухвалених ВР УРСР у серпні–грудні 1990 р. (відповідні параграфи внесені на підставі Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР»). Так, економічне підґрунтя місцевого самоврядування закладали закони: «Про економічну самостійність Української РСР»<sup>35</sup> від 3 серпня 1990 р. і «Про бюджетну систему Української РСР»<sup>36</sup> від 5 грудня 1990 р. Перший документ<sup>37</sup> у ст. 11 «Економічні основи місцевого самоврядування» передбачав фінансову незалежність місцевих рад («місцева Рада народних депутатів

<sup>30</sup> Декларація про державний суверенітет України. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1990, N 31, ст. 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text>

<sup>31</sup> Там само.

<sup>32</sup> Там само.

<sup>33</sup> Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про роз'яснення окремих положень законів Української РСР про місцеві Ради народних депутатів та Примірного положення про голів і президії» місцевих Рад народних депутатів Української РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1990, N 16, ст. 245. URL: <https://docs.dtkr.ua/doc/9033-11>

<sup>34</sup> Там само.

<sup>35</sup> Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12#Text>

<sup>36</sup> Закон Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512-12#Text>

<sup>37</sup> Закон Української РСР «Про економічну самостійність Української РСР»...

має самостійний бюджет»), а їхні рішення, прийняті в межах компетенції, були «обов'язковими для діючих на даній території підприємств, організацій та установ, службових та інших осіб»<sup>38</sup>.

Передбачалося, що початок господарської діяльності і використання природних ресурсів на території місцевих Рад народних депутатів здійснюється тільки з їхнього дозволу. Водночас підприємства, установи, організації та виробничі одиниці, розташовані на території УРСР, мали вносити плату за використання землі, інших природних і трудових ресурсів, відрахування від валютних надходжень, а також сплачувати податки до місцевих бюджетів<sup>39</sup>.

Відповідно до Закону «Про бюджетну систему Української РСР»<sup>40</sup>, місцевим радам надано право самостійно розробляти, затверджувати і виконувати свої бюджети, покликані «забезпечити необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління»<sup>41</sup>.

Проте назрілим тогочасним питанням для українського суспільства було ухвалення окремого закону, який би присвячувався функціонуванню інституту місцевого самоврядування в УРСР. Зрештою, 7 грудня 1990 р. ВР УРСР розпочала обговорення проекту Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»<sup>42</sup>. Закон уперше в умовах радянської влади проголошував принципом місцевого самоврядування відмову від «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів<sup>43</sup>. Народні депутати зробили крок до організаційної, правової та матеріально-фінансової автономії місцевих рад як органів самоврядування<sup>44</sup>.

<sup>38</sup> Там само.

<sup>39</sup> Там само.

<sup>40</sup> Закон Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР...»

<sup>41</sup> Клімова Г. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. URL: [https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2481/1/Klimova\\_80.pdf](https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2481/1/Klimova_80.pdf)

<sup>42</sup> Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>

<sup>43</sup> Ключевський В. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. URL: [https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6\\_2019/20.pdf](https://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2019/6_2019/20.pdf)

<sup>44</sup> Баламут А. Формування місцевих органів влади Чернігівщини в роки незалежності України (1989–2004 рр.) (до визначення проблеми). URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39447/21-Balamut.pdf?sequence=1>

Для якомога швидшого ухвалення законопроекту, постійна комісія у питаннях діяльності Рад народних депутатів, розвитку місцевого самоврядування, як відзначав Володимир Руденко (заступник голови виконкому Гощанської районної Ради народних депутатів, Гощанський виборчий округ, Рівненська обл.), розглянула всі пропозиції, подані й висловлені під час обговорення, а також врахувала «окремі положення альтернативного проекту»<sup>45</sup>. Однак, незважаючи на зазначене, проект закону спричиняв чимало запитань у народних депутатів, що призвело до постатейного обговорення документа. Все ж того ж дня 265-ма голосами «за» його було ухвалено<sup>46</sup>.

Після ухвалення цього закону втратили чинність інші: «Про обласну Раду народних депутатів Української РСР»<sup>47</sup>, «Про районну Раду народних депутатів Української РСР»<sup>48</sup>, «Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР»<sup>49</sup>, «Про селищну Раду народних депутатів Української РСР»<sup>50</sup>, «Про сільську Раду народних депутатів Української РСР»<sup>51</sup>, а також Постанова Президії Верховної Ради УРСР від 5 березня 1990 р. «Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР»<sup>52</sup>.

На підставі ухваленого закону Раді Міністрів УРСР доручено до 1 квітня 1991 р.:

<sup>45</sup> Стенограма пленарного засідання Верховної Ради Української РСР. 7 грудня 1990 р. Засідання 52. *Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4486.html>

<sup>46</sup> Там само.

<sup>47</sup> Закон Української РСР «Про обласну Раду народних депутатів Української РСР». URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/t801048?ed=1980\\_10\\_31](https://ips.ligazakon.net/document/view/t801048?ed=1980_10_31)

<sup>48</sup> Закон Української РСР «Про районну Раду народних депутатів Української РСР». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T795437>

<sup>49</sup> Закон Української РСР «Про міську, районну в місті Раду народних депутатів Української РСР». URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/t710025?ed=1990\\_12\\_08](https://ips.ligazakon.net/document/view/t710025?ed=1990_12_08)

<sup>50</sup> Постанова Верховної Ради Української РСР «Про порядок введення в дію Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1991, N 2, ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/534-12#Text>

<sup>51</sup> Там само.

<sup>52</sup> Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про Примірне положення про голів і президії місцевих Рад народних депутатів Української РСР». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1990, N 12, ст. 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8904-11#Text>

– визначити порядок передачі та перелік майна, яке за плату або безоплатно передаватиметься до складу комунальної власності різних територіальних рівнів;

– розробити нормативи бюджетної забезпеченості на жителя республіки та внести їх на розгляд ВР УРСР;

– внести на розгляд ВР УРСР пропозиції щодо погодження республіканських законодавчих актів Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» і унормувати рішення Уряду УРСР відповідно до цього закону<sup>53</sup>.

Однак Рада Міністрів УРСР не зуміла реалізувати окремі положення закону. У Постанові Президії ВР УРСР «Про хід виконання Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”» констатовано, що «на місцях в цілому позитивно сприйнято цей Закон»<sup>54</sup>, адже «він заклав основи самоврядування в республіці, сприяє піднесенню ролі і посиленню відповідальності Рад народних депутатів за стан справ на своїй території»<sup>55</sup>. На думку партійних чиновників, у м. Київ, Дніпропетровськ, Харків, Чернігів «у вирішенні питань місцевого життя стали виявляти більше ініціативи і самостійності органи територіального громадського самоврядування»<sup>56</sup>.

Відзначено, що «Радами організовано вивчення і проводиться робота по практичному застосуванню його положень. В більшості місцевих Рад приведено у відповідність із Законом їх структуру, поєднано посади голів Рад та голів виконавчих комітетів»<sup>57</sup>. У 573 радах (5,3 %) було обрано осіб, які раніше не працювали на зазначених посадах, у 342 сільських радах (16,1 %) із мінімальною кількістю депутатів виконавчі комітети не були утворені взагалі.

Уряд республіки, як переконували у КПУ, «не забезпечив повною мірою виконання Постанови Верховної Ради Української РСР від 8 грудня 1990 року “Про порядок введення в дію Закону

<sup>53</sup> Постанова Верховної Ради Української РСР «Про порядок введення в дію Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”»...

<sup>54</sup> Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про хід виконання Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1991, N 28, ст. 360. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id205225>

<sup>55</sup> Там само.

<sup>56</sup> Там само.

<sup>57</sup> Там само.

Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування»<sup>58</sup>. Зокрема, не виконано доручення ВР УРСР, передбачене її Постановою від 26 березня 1991 р. «Про введення в дію Закону УРСР “Про власність”», щодо забезпечення до 1 травня 1991 р. розмежування майна між власністю УРСР і Кримської АРСР, областей та м. Київ відповідно<sup>59</sup>. «Внаслідок цього Ради позбавлені можливості практично формувати своє місцеве господарство і комунальну власність, окремі з них у зв’язку з цим допускають порушення чинного законодавства, майнових прав власників»<sup>60</sup>, – читаємо в документах. У республіці практично не діяла норма закону, згідно з якою ради базового рівня мали право на розподіл до 20 % товарів народного споживання, що виробляються на їхній території.

У Президії ВР УРСР були переконані, що не спрацьовують належно положення закону щодо фінансових ресурсів місцевого самоврядування. «Із 13 джерел, з яких мають повністю зараховуватися доходи у бюджет адміністративно-територіальної одиниці місцевого самоврядування базового рівня, використовуються здебільшого шість-сім»<sup>61</sup>, – констатували партійні функціонери. Зокрема, не надходили доходи з таких джерел, як здача в оренду майна, яке належить до комунальної власності, земельний податок, плата за трудові та природні ресурси тощо<sup>62</sup>.

У більшості місцевих рад республіки річні бюджети були сформовані зі значною нестачею коштів. До прикладу, у Луганській обл. потребували дотації місцеві бюджети понад третини адміністративно-територіальних одиниць базового рівня на загальну суму понад 148 млн крб. У Чернігівській обл. із дефіцитом сформовано 65 % місцевих бюджетів<sup>63</sup>.

Ще більша проблема – «на місцях» допускалися «надмірності у використанні бюджетних асигнувань» і позабюджетних коштів на утримання апарату управління, забезпечення депутатської діяльності.

<sup>58</sup> Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про хід виконання Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”». *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*, 1991, N 28, ст. 360. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id205225>

<sup>59</sup> Там само.

<sup>60</sup> Там само.

<sup>61</sup> Там само.

<sup>62</sup> Там само.

<sup>63</sup> Там само.

Так, у Київській міській раді від основної роботи звільнено 10 голів і 6 секретарів постійних комісій, яким встановлено місячні оклади відповідно 600 і 500 крб, у Донецькій – 12 голів постійних комісій із 17. Депутатам Харківської міської ради щомісячно виплачувалося по 100 крб, Московської і Ленінської районних рад м. Харків – по 100 і 50 крб відповідно. Головам Київської і Московської районних рад цього ж міста встановлено щомісячну доплату за суміщення посад голови ради і голови виконавчого комітету в розмірі 50 % посадового окладу. Згідно з даними Міністерства фінансів УРСР, у республіці по затверджених на 1991 р. бюджетах чисельність апарату органів державного управління збільшилася, порівняно з 1990 р., на 10,3 тис. од. (9,7 %), витрати на їхнє утримання – на 43 млн крб. (8,7 %) <sup>64</sup>.

Чисельність апарату місцевих органів управління, наприклад, Харківської обл. збільшилася на 2 205 од., або на 41,5 %, із витратами на їхнє утримання 10,3 млн крб, Дніпропетровської – на 1 049 од. (19 %) і 4,5 млн крб, Львівської – на 897 од. (17,6 %) і 3,5 млн крб, Одеської області – на 631 од. (12,6 %) і 2,5 млн крб відповідно <sup>65</sup>.

В окремих областях не було погоджено із законом структуру місцевих рад. Навесні 1991 р. не було поєднано посади голів рад і голів виконавчих комітетів у Житомирській та Чернівецькій обласних, більшості районних рад Житомирської (19 з 23), деяких – Черкаської (5), Чернігівської (4), Чернівецької (3) обл. У Київській, Донецькій міських, 6 районних радах м. Київ залишено президії рад, які паралельно з виконавчими комітетами продовжували виконувати управлінські функції <sup>66</sup>.

Враховуючи зазначене, Президія ВР УРСР пропонувала Кабінету Міністрів: визначити порядок формування комунальної власності адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів; до 1 вересня 1991 р. розробити нормативи бюджетної забезпеченості на жителя республіки; закінчити роботу з підготовки пропозицій щодо погодження із зазначеним законом республіканського чинного законодавства, подати їх на розгляд ВР УРСР та ін. <sup>67</sup>.

Міністерству фінансів УРСР Президія українського парламенту запропонувала до 1 липня 1991 р. розробити механізм реалізації положень закону щодо формування місцевих бюджетів,

<sup>64</sup> Там само.

<sup>65</sup> Там само.

<sup>66</sup> Там само.

<sup>67</sup> Там само.

позабюджетних і валютних фондів, а також «подати необхідну практичну допомогу місцевим Радам народних депутатів, їх фінансовим органам у здійсненні ними наданих законодавством Української РСР повноважень в галузі бюджету і фінансів»<sup>68</sup>.

Отже, напередодні розвалу СРСР, в умовах гласності, перебудови, демократизації, державно-партійні органи влади на тлі протестних настроїв населення здійснили перші кроки до формування інституту місцевого самоврядування. Ухвалено численні нормативно-правові та законодавчі акти, які визначали компетенцію місцевих органів влади, їхній штат та функції, що однак не привело до якісних змін. Тільки після відновлення незалежності України створено умови для розвитку інституту місцевого самоврядування і проведено каскад реформ, кінцева мета яких – децентралізація, тобто передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

*Олег Муравський*

---

<sup>68</sup> Там само.