

**АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ  
ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ СУБРЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ НА  
ОСНОВІ ПЕРІОДИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА  
1919 – 2009 РОКІВ**

*Анотація. У статті на основі порівняльного аналізу специфічних рис та особливостей розвитку інституту представницьких органів субрегіонального рівня, визначено їх місце і роль у системі державного управління та місцевого самоврядування. Проведено періодизацію основних етапів становлення, формування та діяльності районних рад.*

*Ключові слова: представницькі органи місцевого самоврядування; районна рада; виконавчі комітети; виборча система.*

*Аннотация. В статье на основе сравнительного анализа специфических черт и особенностей развития института представительских органов субрегионального уровня, определено их место и роль в системе государственного и местного управления. Произведена периодизация основных этапов становления, формирования и деятельности районных советов.*

*Ключевые слова: представительские органы местного самоуправления; районный совет; исполнительный комитет; избирательная система.*

*Abstracts. In the article on the basis of comparative analysis of specific lines and features of development of institute of representative organs of subregional level, certainly their place and role in the state control and local self-government system. A division into the periods of the basic stages of becoming, forming and activity of district soviets is conducted.*

*Key words: representative organs of local self-government; district soviet; executive committee; electoral system.*

*Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданням. Розв'язання багатьох проблем теорії та практики органів місцевого самоврядування, в тому числі представницьких органів субрегіонального рівня, нерозривно пов'язане з дослідженням організаційних та функціональних проявів діяльності людей за місцем проживання. У конституційно – правовій літературі вивчення феномену районних рад як представницького органу територіальних громад сіл та селищ, має епізодичний, фрагментарний характер. Попри значний інтерес у сучасній науці до дослідження статусу місцевого самоврядування в цілому, переважно досліджуються територіальні громади, статус представницьких органів субрегіонального рівня залишається невизначеним.*

*Незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль проблеми конституційно – правового забезпечення становлення, формування та діяльності представницьких органів субрегіонального рівня ще не були до сьогодні предметом комплексного наукового аналізу.*

Робота виконується в рамках науково –дослідної роботи з теми «Дослідження концептуальних основ запровадження спеціальності 8.150108 «Міське самоврядування» для професійної діяльності у сфері публічного управління».

*Аналіз останніх досліджень та публікацій по даній проблемі.* Проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування досліджували М. Азнар, В.М.Бабаєв, М.О. Баймуратов, О.В.Батанов, В.Борденюк, Т.Будзінський, І.Бутко, В.М.Вакуленко, Я.А.Ваніна, Н.В.Дороніна, І.М.Дробязко, О.М. Іщенко, Р.Кравченко, В.С.Колтун, В.В. Корженко, О.Б.Коротич, В.С.Куйбіда, Ю. Лауриняки, Н.С.Миронова, Л.В.Набока, В.В.Нікітін, А.Ф.Ткачук, Н.В.Фоміцька, О.Ф. Фрицький, Н.А.Щербак та ін.

Серед останніх праць вітчизняних науковців на особливу увагу заслуговує праця А.Ф.Ткачука «Розбудова місцевих рад в Україні».

*Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття.* Доцільність обґрунтування статусу районних рад як представницьких органів що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл та селищ району, визначається необхідністю мати науково обґрунтовану систему знань про цей елемент системи органів місцевого самоврядування та дасть змогу конкретизувати їх конституційно -правове становище.

Поняття «представницькі органи» в Україні як і їх діяльність не набули чітко визначеного законодавчого оформлення. В чинному законодавстві та працях вчених зустрічаються протиріччя та суперечності у питаннях формування, діяльності, повноваженнях та взагалі необхідності існування даного інституту представницької демократії.

Тому для побудови цілісної наукової конструкції розбудови та становлення інституту представницьких органів субрегіонального рівня на території України, доцільно проаналізувати на основі періодизації відповідного законодавства 1919 – 2009 р.р. розвиток даного елементу системи місцевого самоврядування.

*Виклад основного матеріалу.* Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки, затверджена Всеукраїнським з'їздом Рад на засіданні 10 – го березня 1919 року в ст. 2 проголосила: - «вслід за зникненням диктатури трудящих та експлуатованих мас, зникне і держава, поступившись місцем вільним формам співіснування, побудованого на основі організації загальної праці на загальну користь і братської солідарності людей» [20, ст.2].

Для забезпечення цих завдань на місцях створювались місцеві органи влади, до яких входили: Ради Робочих, Селянських і Червоноармійських Депутатів (міські і сільські) і обрані ними Виконавчі Комітети (Виконкоми) та З'їзди Рад (губернські, повітські і волосні), а також обрані ними Виконавчі Комітети (Виконкоми). Термін і порядок обрання місцевих органів Радянської Влади, норма представництва і загальне положення щодо внутрішньої організації цих органів,

розмежування предметів відомства і влади між ними, рівно, як і розмежування між ними і органами Центральної Радянської Влади, встановлювались Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом Рад [1,ст.ст. 18, 19].

Наступна Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки від 1929 року затверджена XI Всеукраїнським З'їздом Рад Робітничих, Селянських і Червоноармійських депутатів проголошувала органами місцевої влади: а) ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; б) з'їзди рад - районів й округів та обрані ними виконавчі комітети (виконкоми) [19, ст.49].

Районові з'їзди рад складались із депутатів обраних міськими, сільськими та селищними радами. Чергові районні з'їзди рад скликались раз на рік, а надзвичайні за пропозицією вищих з'їздів рад чи відповідних виконкомів. З'їзди рад обирали виконкоми, які в період між з'їздами були вищими органами радянської влади на відповідній території.

Для виконання покладених на них завдань виконавчі комітети утворювали на підставах, що їх визначав Всеукраїнський центральний виконавчий комітет, відділки районних виконавчих комітетів.

Цією ж Конституцією як і попередньою від 1919 року декларуються основні свободи: «на виявлення своїх думок», «дійсну свободу зібрань» тощо [19, ст. 9].

Наступна Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11 червня 1937 року, яка з відповідними змінами і доповненнями проіснувала до 1978 року і називалась «сталінською» ст.3 проголошувала: - « вся влада в Українській РСР належить трудящим міста й села в особі Рад депутатів трудящих». Депутатом районної ради міг стати кожен громадянин, відповідно до законодавства, кандидатуру якого висунули до розгляду громадські організації і товариства трудящих: комуністичні партійні організації, професійні спілки, кооперативи, організації молоді, культурні товариства. Статтею 54 визначалось, що органами державної влади в ... районах ...Української РСР є Ради депутатів трудящих [21, ст.54], при цьому районні Ради депутатів обирались відповідно трудящими району на строк два роки. І крім інших повноважень мали «забезпечувати охорону державного ладу, сприяти зміцненню обороноздатності країни» [21, ст.56].

Районними Радами депутатів трудящих обирались виконавчі комітети до повноважень яких, крім іншого, входило скликання сесії районної Ради не менше шести разів на рік. При виконавчих комітетах районних Рад створювались відділи які мали затверджуватись обласною Радою депутатів трудящих та були підзвітними як районній Раді депутатів трудящих і її виконавчому комітетові, так і відповідному відділові обласної Ради депутатів трудящих.

Кожен депутат зобов'язаний був звітувати перед виборцями про свою роботу і про роботу районної Ради трудящих в цілому. За невиконання депутатом своїх обов'язків він міг бути відкликаний за

рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку [21, ст.123].

Цікавим для сучасників є положення ст.ст.89, 90 «народні судді районних народних судів обираються громадянами району на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні строком на п'ять років, а народні засідателі районних народних судів обираються на загальних зборах робітників, службовців і селян за місцем їх роботи або проживання» через десятки років українське суспільство зрозуміло що дані принципи організації владних інститутів на місцях є найбільш вдалим та прийнятним для населення, тому запровадження 12 принципів європейського належного врядування на районному рівні, зокрема принципів «відкритості і прозорості», «участі громадян», «верховенства права» та інших, які опосередковано містились у положеннях Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року пройшли випробування часом саме на нашій території і готові при певних змінах в чинному законодавстві слугувати розбудові українського суспільства в цілому та представницьким органам субрегіонального рівня зокрема.

Поступальний розвиток українського суспільства радянського періоду диктував нові форми представницької демократії, проміжним наслідком яких було прийняття 15 липня 1971 року Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про районну Раду народних депутатів Української РСР». Ст.1 констатувала, що «районна Рада народних депутатів є органом державної влади в районі»[22, 122]. Відповідно районна Рада народних депутатів обиралась на два з половиною роки громадянами проживаючими в районі з цих же громадян. Згідно ст. 3 районна Рада здійснювала керівництво над селищними та сільськими Радами народних депутатів даного району. До функцій районної Ради, крім іншого, входив також розгляд наказів, затверджених зборами виборців, затвердження плану заходів по виконанню наказів виборців та інформування громадськості про виконання наказів, які отримував кожен депутат під час погодження своєї кандидатури на висунування в кандидати у депутати на загальних зборах чи то під час обов'язкових зустрічей з виборцями протягом усієї депутатської каденції. Ст. 7 даного Закону передбачала, що «діяльність районної Ради народних депутатів будується на основі колективного, вільного, ділового обговорення і вирішення питань, відкритості, регулярної звітності виконавчого комітету, інших створених Радою органів перед Радою і населенням, широкого залучення громадян до участі у їх роботі»»[ 22, ст.7].

Районна Рада мала працювати у тісному контакті з районними громадськими організаціями. Закон чітко визначав ієрархічне підпорядкування: «районна Рада народних депутатів керує діяльністю сільських та селищних Рад народних депутатів. Має право відміняти акти

вказаних Рад у випадку невідповідності даних актів законодавству»[ 6, ст.10].

На відміну від сучасного порядку скликання сесій районної ради, ст.34 Закону УРСР «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» від 1971 року передбачалось «скликання сесій виконавчим комітетом Ради не рідше чотирьох разів на рік», або ж «за пропозицією не менше третини депутатів від загального числа депутатів районної Ради» [ 6,ст. 34].

Пропозиції щодо порядку денного сесії районної Ради могли надаватися будь – якими організаціями та установами, зокрема районними громадськими організаціями [6, ст.38]. Виключно на сесіях районної Ради приймалися рішення щодо обрання виконавчого комітету районної Ради та зміни його складу; створення районного комітету народного контролю та зміна його складу; затвердження голови районного народного суду тощо [6, ст. 41]. За невиконання чи то неналежне виконання рішень районної Ради передбачалась адміністративна відповідальність. Згідно із ст. 46 ЗУ «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» «виконавчим і розпорядчим органом районної Ради народних депутатів є обраний нею з числа депутатів виконавчий комітет у складі: голови, заступника голови, секретаря, 7 – 9 членів виконавчого комітету». До функцій виконавчого комітету крім іншого входило залучення широких мас населення до участі в управлінні державними та суспільними справами як безпосередньо, так і через селищні, сільські, вуличні, квартальні, дільничні, домові комітети, добровільні народні дружини по охороні громадського порядку, товариські суди, жіночі ради, батьківські комітети і інші органи самоорганізації» [6, ст. 58].

Районна Рада була наділена правом відмінити рішення виконавчого комітету районної Ради, а також рішення сільських та селищних Рад що входили до району. Постійний зв'язок депутата районної Ради «з виборцями, колективами і громадськими організаціями, що висували його кандидатуру в депутати та підприємствами, установами ... розташованими на території його виборчого округу» регламентує ст. 97. Ст. 102 зобов'язує депутата районної Ради «звітуватися про свою роботу і роботу Ради перед виборцями, а також колективами і громадськими органами .... не рідше двох разів на рік». Законом «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» від 1971 року передбачались пільги та захист депутатів районної Ради, так ст. 105 проголошувала, що «депутат не може бути звільнений з роботи або переведений на нижчеоплачувану роботу без попереднього погодження з Радою; не може бути притягнутим на території району до кримінальної відповідальності, арештованим або підпадати під міри адміністративного стягнення без згоди районної Ради». В той же час, законом чітко регламентувалось: «депутат районної Ради у разі вибуття на постійне місце проживання за межі району подає заяву до районної Ради про складення своїх депутатських повноважень» [6, ст.108].

Конституція УРСР від 20 квітня 1978 року в ст. 78 виголошувала: «Ради народних депутатів – Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні і сільські Ради народних депутатів – складають єдину систему органів державної влади» [2, ст.78] .

Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про вибори до місцевих Рад Народних Депутатів Української РСР» від 27 червня 1979 року у ст.4 регламентував: «депутати районних Рад народних депутатів обираються громадянами безпосередньо». Депутат не мав права «бути обраним більш як до двох Рад народних депутатів» [7, ст.7]. Висування кандидатів у депутати місцевих Рад народних депутатів Української РСР належало організаціям Комуністичної партії Радянського Союзу, професійним спілкам, Всесоюзній Ленінській Комуністичній Спілці Молоді, кооперативним та іншим громадським організаціям, трудовим колективам, а також зборам військовослужбовців по військових частинах[7]. Висунення кандидата в депутати проводилось на загальних зборах трудових колективів, які «скликалися спільно з профспілковими комітетами і адміністрацією підприємств, установ, організацій». Рішення приймалось більшістю голосів учасників зборів про що складався протокол. Цікаво, що ст.10 даного Закону передбачала винесення виборцями на передвиборчих зборах наказів своїм депутатам.

Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про порядок відкликання депутата обласної, районної, міської, районної в місті, селищної і сільської ради народних депутатів» чітко вказував на те, що даний закон констатує виключні повноваження народу і гарантує відповідальність депутата перед виборцями. Ст.1 зазначає: «депутат може бути відкликаний за рішенням більшості виборців відповідного виборчого округу в будь – який час, якщо він не виправдав довіри виборців або учинив дії, не достойні високого звання депутата» [8, ст. 1].

Право відкликання депутата належало тим же організаціям, які його висували. Рішення про відкликання прийняте більшістю голосів від загального числа виборців, що висували кандидатуру даного депутата, направлялось у виконавчий комітет відповідної Ради народних депутатів де розглядалось та направлялось у Мандатну комісію Ради народних депутатів для підготовки рішення.

У 80 – х роках виходить низка законів про внесення змін до існуючих законодавчих актів щодо оптимізації роботи виконавчих комітетів обласних, районних Рад народних депутатів [5]. Ст. 78 Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зміни і доповнення Конституції Української РСР» проголошує, що «єдину систему представницьких органів державної влади Української РСР становлять обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів» [9].

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалось після обрання народних депутатів Української РСР та місцевих рад

народних депутатів у березні 1990 року. Правовою основою діяльності Рад народних депутатів на той час стали два нових документи, прийняті уже новообраними союзними органами: 1) Постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів» від 20 жовтня 1989 року; 2) Закон Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року. Відповідно до даних документів у місцевих радах з'явилися президії і голови рад ( до цього їх просто не було: ради обирали саме голову виконкому, а не голову ради, і саме він був головною посадовою особою цієї чи іншої адміністративно – територіальної одиниці, не рахуючи, звичайно, партійного секретаря відповідного рівня) [23, 9].

В Україні розпочався активний період пошуку оптимальної моделі організації державної та місцевої влади. Так, за короткий період було прийнято: Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року; Закон України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року; Закон України «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 26 березня 1992 року; Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 року; Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 року; Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 17 червня 1994 року; Закон України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів»; Закон України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 28 червня 1994 року та ін.

Відповідно до ст.2 Закону України від 26 березня 1992 року «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», система місцевого самоврядування включала сільські, селищні, міські Ради народних депутатів та їх органи, інші форми територіальної самоорганізації громадян, а систему регіонального самоврядування становили районні і обласні Ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян [10].

Даний Закон закріпив передачу частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним було те, що на обласному та районному рівні Ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і стали мати характер виключно представницьких органів. Лише на рівні населених пунктів продовжувало функціонувати реальне самоврядування. Цим же Законом визначалось що регіональне самоврядування в Україні – це територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та

законів України. Територіальну основу регіонального самоврядування становили район і область. За положеннями даного Закону районна Рада обирала голову і заступника голови Ради, утворювала і обирала постійні та інші комісії. Заступник голови Ради, а також голова, заступник голови, секретар та члени постійних комісій Ради працювали на громадських засадах. Голова районної Ради був найвищою посадовою особою в системі самоврядування відповідного району.

До компетенції районної Ради народних депутатів крім іншого було віднесено: розгляд і затвердження плану заходів щодо виконання наказів виборців; заслуховування повідомлень депутатів про роботу в Раді, виконання ними рішень і доручень Ради та її органів. Органам місцевого та регіонального самоврядування було надано можливість самостійно реалізовувати надану їм компетенцію, а у разі розгляду державними органами питань, які зачіпають інтереси місцевого та регіонального самоврядування, вони мали повідомляти про це органи самоврядування.

Термін депутатської каденції складав 5 років. Питання про дострокове припинення повноважень (розпуск) районної Ради вирішувалось Верховною Радою України.

Після вступу в дію Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року Представник Президента, за попереднім погодженням його кандидатури з народними депутатами відповідної Ради, призначався Указом Президента головою відповідної районної державної адміністрації і виконував функції контролю за органами виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування [12].

Наступним Законом України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 року [11] передбачалось об'єднання в одну систему органів місцевого самоврядування сільських, селищних, районних, міських, районних у містах та обласних Рад (без поділу їх на системи регіонального самоврядування). Було скасовано інститут місцевих державних адміністрацій, натомість Ради наділялися власною компетенцією, в межах якої діяли самостійно. Голови районних Рад та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснювали делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. Голови рад усіх рівнів обирались населенням відповідних адміністративно – територіальних утворень.

Слід зазначити, що саме цей Закон був одним із найдемократичніших в історії творення місцевого самоврядування.

Так, відповідно до ст.2 кількісний склад Рад визначався самими Радами згідно Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад». Голови районної Ради обирались безпосередньо населенням шляхом прямого волевиявлення і відповідно очолювали виконавчий комітет районних Рад. На відміну від попередніх Законів, що передбачали посаду заступника на громадських засадах, ст.3 цього Закону передбачалось введення посади



заступника до складу виконавчого комітету Ради. Всі інші депутати не мали права входити до складу виконавчого комітету.

Голова районної Ради та виконавчий комітет були підзвітні і підконтрольні відповідним Радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади підпорядковувались Кабінету Міністрів України і виконавчому комітету відповідної обласної Ради. Ст.8 даного Закону передбачався порядок ліквідації інституту Представника Президента України та передача головам і виконавчим комітетам відповідних Рад повноважень місцевих державних адміністрацій.

Таке повноправне місцеве самоврядування проіснувало в Україні до підписання 8 червня 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. За даним договором головами районних державних адміністрацій Президент України призначав осіб обраних головами відповідних районних Рад [4, ст.46]. Територіальною основою місцевого самоврядування визначається село, селище, місто. Обмежуються власні повноваження районних Рад. На відміну від положень Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад», де кількісний склад Рад визначався самими Радами, ст. 55 Конституційного Договору передбачала кількісний склад депутатів представницького органу субрегіонального рівня не більше 75 осіб.

Районні ради залишилися представницькими органами місцевого самоврядування, до повноважень яких належали:

1) затвердження бюджету та здійснення контролю за його виконанням;

2) схвалення програм соціально-економічного розвитку відповідного району;

3) заслуховування щорічних звітів голів місцевих державних адміністрацій з питань виконання програм соціально-економічного розвитку території та бюджету [4, ст.55]. Всі інші повноваження районних Рад передавались відповідним районним державним адміністраціям. Вводяться жорсткі санкції і чітка владна вертикаль, так: ст. 54 проголошувала: - «рішення районних Рад з питань власних повноважень, якщо вони суперечать законодавству України, до їх вирішення судом – зупиняються... розпорядженням відповідної обласної державної адміністрації». Ст.58 передбачала «у разі порушення Конституції та законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Уряду України голови ... районних державних адміністрацій можуть бути достроково звільнені Президентом України, що тягне за собою припинення їх повноважень як голів районних Рад».

Для чіткого державного (Президентського) контролю за ситуацією в країні в Прикінцевих положеннях Конституційного Договору

прописувалась угода відповідно до якої «до прийняття нової Конституції Сторони не виноситимуть на Всеукраїнський референдум, консультативний референдум та опитування громадської думки інших питань, крім прийняття нової Конституції України» [4].

Вперше на території України у Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні ст. 6 передбачалось введення змішаної мажоритарно – пропорційної системи виборів.

З прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року вперше в Основному Законі України ст. 7 «визнається і гарантується місцеве самоврядування» [3, ст. 7]. В попередній Конституції Ради депутатів усіх рівнів складали єдину систему представницьких органів державної влади. Районні ради, відповідно до ст.140, «є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл та селищ». На представницькі органи субрегіонального рівня, згідно ст.143 можуть покладатися «законом окремі повноваження органів виконавчої влади» [ 3, ст. 143 ] на які виділяються кошти з Державного Бюджету України.

Натомість відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні ради «делегують відповідним місцевим державним адміністраціям» [14] більшу частину своїх повноважень і передають матеріальне та фінансове забезпечення для виконання даних повноважень.

Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [13] від 14 січня 1998 року був, на думку авторів, найдемократичнішим виборчим законом до районних рад. Згідно ст.4 даного Закону вибори депутатів районної ради проводились за мажоритарною виборчою системою. Передбачалось, що «кожна територіальна громада має бути представлена в районній раді» рівною кількістю депутатських мандатів ( від 4 до 2 в залежності від кількості територіальних громад в районі) [13, ст.5]. Загальний склад майбутнього скликання районної ради визначала діюча районна рада на своєму сесійному засіданні. При цьому кількість депутатських мандатів, як вже зазначалось була пропорційною кількості територіальних громад і ніяк не пов'язувалась з кількістю населення в районі. Групи з 50 виборців мали право висунути одного кандидата в депутати районної ради [13, ст.27]. Депутатом представницького органу субрегіонального рівня міг стати будь – який громадянин України, що підпадав під вимоги ЗУ «Про вибори місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який шляхом самовисування чи то «висування на зборах виборців за місцем їх проживання, трудової діяльності або навчання так і через місцеві осередки політичних партій, виборчі об'єднання місцевих осередків політичних партій - блоки громадські організації, що легалізовані відповідно до чинного законодавства України», виявив бажання бути

представником інтересів територіальної громади в районній Раді. [13, ст.7]. Вперше в даному Законі ст. 52 передбачено право депутатів створювати власний виборчий фонд для ведення виборчої кампанії.

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року вперше передбачена можливість «на основі єдності поглядів або партійного членства» [15, ст.27] об'єднуватись у депутатські фракції, які мають право на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях районної ради, а також можливість впливати на призначення і затвердження кандидатур посадових осіб, що призначаються рішенням районної ради. Вперше даним законом прописана процедура створення більшості чи опозиції в районній раді. Новітнім в законодавстві є положення ст.29 про можливість роботи на громадських засадах до п'яти помічників – консультантів у кожного депутата районної ради ( за бажанням). На відміну від всього попереднього законодавства про депутатську діяльність та обов'язки депутатів і його відповідальність за свої вчинки та роботу перед виборцями, ст. 30 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» передбачено, що «депутат місцевої ради не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів» [15, ст.30]. Продовжено дію депутатської недоторканності.

Наступним кроком посилення впливу політичних партій на діяльність місцевих органів, зокрема районних рад, стало прийняття ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року. Вперше вибори депутатів районних рад проводились «за пропорційною системою, а депутати обирались за виборчими списками від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідного району» [16, ст.2].

Тобто, даним Законом анулювалось право громадян на самовисунення своєї кандидатури балотуватись депутатом районної ради. Таке право надається виключно районним партійним осередкам за поданням кандидатур первинними партійними осередками зазначеної партії. Вносяться зміни до чисельного складу представницьких органів субрегіонального рівня, а саме, замість пропорційного представлення депутатів від кожної територіальної громади району, обирається кількість депутатів відповідно до кількості населення в районі [16, ст.16], без будь – якого зв'язку та представництва громад району. Відповідно до ст.17 даного Закону «багатомандатний виборчий округ по виборах депутатів районних рад поділяється на виборчі територіальні округи, межі яких збігаються з межами сіл, селищ..., що входять до складу району» і обирати депутатів до районної ради мають право лише жителі, що мешкають на території даного району. Більше того, «на підтримку виборчого списку кандидатів у депутати, висунутого місцевою партійною організацією, необхідно подати підписні листи» [16, ст.42] не менш як з 200 підписами виборців за

кожного кандидата. При цьому до особи кандидата в депутати до районної ради не висуваються вимоги проживання на території даного району.

Відповідно до вимог даного Закону вибори до районних рад 2006 року відбулися на пропорційній основі. Це справило руйнівний вплив та дестабілізувало діяльність рад. Формування списків кандидатів в депутати до районної ради відбувалося за принципом особистої прихильності голови тієї чи іншої політичної партії до кандидата. Від цього залежав номер у виборчому списку. Незалежно від місця проживання, будь – яка особа могла висувати свою кандидатуру до включення в списки кандидатів в депутати до будь – якої районної ради на території України. На час проведення виборів діяла норма про недоторканність депутатів всіх рівнів, це сприяло балотуванню в депутати осіб з бізнесових та кримінальних структур. Величезний тиск на проведення передвиборчої агітації та забезпечення проведення виборів до місцевих органів влади справили районні державні адміністрації. Таким чином, було спотворено конституційну природу районної ради, яка має представляти спільні інтереси територіальних громад сіл та селищ району, а не інтереси політичної партії чи окремих зацікавлених осіб.

На сьогодні маємо кілька векторів цього конфлікту. Майже половина депутатів районних рад - це міські жителі, які а ні до, а ні після виборів жодного разу не відвідали ті населені пункти району, за якими закріплені відповідно до рішення сесії районної ради. Політично забарвлені районні ради потрапили під диктат політичних фракцій, закулісних домовленостей голів фракцій та олігархічних особистостей, що фінансували виборчу кампанію партії. Під такою «опікою» не доводиться говорити про належне представництво інтересів територіальних громад сіл та селищ району депутатами районних рад [18, 166]. 80% обранців стали депутатами вперше. Розпочалась перманентна війна між районними радами та місцевими державними адміністраціями за сфери впливу, в результаті якої після оголошення недовіри головам державних адміністрацій практично зупинялася життєдіяльність районів.

Незважаючи на це, до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», по якому будуть проводитись вибори у травні 2010 року внесені неістотні зміни, які стосуються: змін та порядку проведення виборів; повноважень Центральної виборчої комісії; змін до списку виборців за підсумком розгляду скарг громадян; можливості голосування членів виборчої дільниці на даній виборчій дільниці; внесені обмеження для членів виборчої комісії та довіреної особи кандидата; реєстрація новообраного депутата в разі дострокового припинення повноважень депутата; проведення позачергових виборів до місцевих рад.

*Висновки.* Підсумовуючи вищевикладене, процес становлення інституту представницьких органів субрегіонального рівня на території України, протягом майже сторічного історичного періоду, на думку авторів, доцільно умовно поділити на 10 етапів.

**1 етап** (з прийняття Конституції Української Соціалістичної Радянської Республіки, затвердженої Всеукраїнським з'їздом Рад на засіданні 10 – 20 березня 1919 року до прийняття Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11 червня 1937 року) період що характеризується неймовірно великою кількістю змін. У 1920 – 1921 роках, більшовики ввели районний поділ, якого ніколи не існувало на території Російської імперії. Органами місцевої влади у 1919 році проголошувались Ради Робочих, Селянських і Червоноармійських Депутатів і обрані ними Виконавчі Комітети та З'їзди Рад (губернські, повітські і волосні) з обраним ними Виконавчими Комітетами. У Конституції 1929 року до органів місцевої влади, у зв'язку з новим адміністративно – територіальним поділом, відносили: а) Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів ; б) з'їзди Рад – районні й округові та обрані ними виконавчі комітети. Районові з'їзди рад складались із депутатів обраних міськими, сільськими та селищними Радами і скликалися один раз на рік.

Таким чином, основною характеристикою даного періоду розвитку представницьких органів місцевого самоврядування субрегіонального рівня є відсутність діючого на постійній основі органу, що представляв спільні інтереси територіальних громад , що входили до складу даного району. Один раз на рік делеговані депутати від сільських та селищних Рад збирались на районний з'їзд Ради для ухвалення рішень. З'їзди Рад обирали виконкоми, які в період між з'їздами були вищими органами радянської влади на території відповідного району.

**2 етап** (з прийняття Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки від 11 червня 1937 року до прийняття 15 липня 1971 року Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про районну Раду народних депутатів Української РСР») характеризується відмовою від системи з'їздів, як архаїчного пережитку періоду революції та військового комунізму. Вперше у Конституції 1937 р. з'являється певне розведення законодавчих та виконавчих повноважень. Система місцевих органів влади стає уніфікованою: ради плюс виконкоми. Органом державної влади в районі є районна Рада депутатів трудящих. Сесії Ради скликаються не рідше шести разів на рік. В міжсесійний період повноваження Ради, крім виключних, переходять до виконкому. Залишається режим жорсткого вертикального підпорядкування «демократичний централізм». Спостерігається зміна догм від «революційної доцільності» до єдності влади «трудящих». В обов'язок кожного депутата входить звіт перед виборцями за свою роботу та роботу районної Ради в цілому. За невиконання обов'язків депутат міг бути відкликаний виборцями. Термін депутатських повноважень складав 2 роки. Вперше громадянам гарантувалось широке виборче право ( загальне, рівне, пряме) при обранні народних суддів районних народних судів, народних засідателів тощо.

**3 етап** (з прийняття 15 липня 1971 року Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» до прийняття Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року) період динамічних змін в системі органів місцевого самоврядування, зокрема, елементу цієї системи – районної ради. В цей період вступають в дію Закони УРСР «Про районні, міські, районні в містах Ради депутатів трудящих», «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 р., Закон СРСР «Про статус депутатів Рад трудящих СРСР» від 20 вересня 1972 р., Конституція УРСР 1978 року тощо.

Замість поняття Ради депутатів трудящих вводиться поняття Ради народних депутатів. Місцеві Ради обираються як і раніше громадянами на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Ради зі свого складу обирають виконавчі комітети. Права і обов'язки місцевих Рад розширено і конкретизовано. До депутатів районної Ради обираються жителі району і зміна місця проживання депутата за межами району передбачає складання з нього депутатських повноважень. Депутатство стає не лише «почесним обов'язком». Депутата районної Ради не мають права звільнити або понизити у посаді, не мають права заарештувати або пред'явити звинувачення без згоди на те відповідної Ради. Працює чітка ієрархічна структура. Районна Рада здійснює керівництво над сільськими та селищними Радами району. Розширюється та заохочується участь громадян в управлінні районом. До обов'язків виконавчих комітетів Рад та самих Рад входить, крім іншого, спонукання населення до самоорганізації.

**4 етап** ( від прийняття Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року до введення в дію Закону Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року ) характеризується тим, що єдину систему органів державної влади того часу складали - Ради народних депутатів: Верховна Рада Української РСР, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні і сільські Ради народних депутатів. Виборча система до Рад стає більш відкритою. Вводяться обмеження: депутат не може бути обраним більше ніж до двох Рад. Колективи, що висунули своїх кандидатів у депутати зобов'язувались сповіщати населення про своїх кандидатів через пресу, телебачення, радіо та інші засоби інформації. Збільшено термін депутатських повноважень до двох з половиною років. Посилюється відповідальність депутатів за неналежне виконання депутатських обов'язків.

**5 етап** (від введення в дію Закону Союзу РСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9 квітня 1990 року до прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 року) характеризується кардинальними нововведеннями, а саме: - районні Ради почали обирати Президію Ради та голову районної Ради ( до цього обирався голова виконкому). Районні і обласні Ради не входили до системи

місцевого самоврядування, а були елементами системи регіонального самоврядування, територіальну основу якого становили район та область. Відповідно до Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року Представник Президента, за попереднім погодженням його кандидатури з народними депутатами відповідної Ради, призначався Указом Президента головою відповідної районної державної адміністрації і виконував функції контролю за органами виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування. Головним було те, що на обласному та районному рівні Ради народних депутатів позбавлялись власних виконавчих органів і стали мати характер виключно представницьких органів.

Лише голова Ради працював на постійній основі. Заступник голови Ради, а також голова, заступник голови, секретар та члени постійних комісій Ради працювали на громадських засадах. Почав працювати інститут постійних та тимчасових комісій районної Ради. Термін депутатської каденції збільшився до 5 років.

**6 етап** (з прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 року до підписання 8 червня 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України) характеризується об'єднанням у одну систему органів місцевого самоврядування сільських, селищних, районних, міських, районних у містах та обласних Рад (без поділу їх на системи місцевого та регіонального самоврядування) та наділення всіх елементів системи власною компетенцією. Розпочата децентралізація системи державної виконавчої влади передбачала делегування повноважень головам районних Рад та очолюваним ними виконавчим комітетам районних Рад. Ліквідовувався інститут державних адміністрацій. В цей період, відповідно до Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад», Ради самі визначали свій кількісний склад. Голови районної Ради обирались безпосередньо населенням і відповідно очолювали виконавчий комітет районних Рад. Вводилась посада заступника голови на постійній основі та на відміну від положень попереднього законодавства заборонялось формування виконавчого комітету з депутатів Ради. Залишалась чітка ієрархія підзвітності та підконтрольності відповідним обласним Радам та Кабінетові Міністрів України, у частині делегованих повноважень. Після ліквідації інституту Представника Президента України, головам і виконавчим комітетам відповідних Рад були передані повноваження місцевих державних адміністрацій. На думку експертів і науковців, що займаються дослідженнями становлення інституту місцевого самоврядування в Україні, саме цей короткостроковий період має бути взятим як взірець

моделі функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

**7 етап** (з підписання 8 червня 1995 року Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України до дня прийняття українським парламентом нової Конституції України від 28 червня 1996 року) характеризується посиленням централізації (Президенської владної вертикалі). Поновлюється інститут державних адміністрацій. Президент Указом призначає головами районних державних адміністрацій осіб обраних головами відповідних районних Рад, таким чином, концентруючи в одній особі виконавчу, розпорядчу та контролюючу функції на території даного району. Ліквідується поняття територіальної основи регіонального самоврядування, яку за попередніми Законами становили район та область. Натомість визнається, що територіальною основою місцевого самоврядування є село (сільрада), селище, місто.

**8 етап** ( від прийняття нової Конституції України від 28 червня 1996 року до формування місцевих рад за новим виборчим законом від 14 січня 1998 року) характеризується тим, що вперше в Основному Законі України було визнано і гарантовано місцеве самоврядування. Наразі, в цей же період, вносяться на законодавчому рівні основні протиріччя і суперечки в організацію роботи районних рад та районних державних адміністрацій.

**9 етап** (від виборів 29 березня 1998 року депутатів до районних рад за Законом України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» до виборів 29 березня 2006 року за Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів») характеризується демократичними підходами до формування та діяльності представницьких органів субрегіонального рівня та всеохоплюючою підготовкою до посилення партійного впливу на діяльність та формування представницьких органів місцевого самоврядування субрегіонального та регіонального рівнів.

**10 етап** ( від виборів 29 березня 2006 року за Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» до місцевих виборів 30 травня 2010 року за цим же Законом) характеризується введенням кардинально нових методів і підходів до формування і діяльності представницьких органів субрегіонального рівня. Вперше вибори до районних рад проходять за пропорційною системою виборів та формуються без урахування представництва територіальних громад сіл та селищ району. Вперше представляти спільні інтереси сіл та селищ району мають право депутати, які не проживають на території даних населених пунктів і які не мають ні найменшого уявлення про питання що турбують громади району.

Таким чином, проаналізувавши формування та роботу районних рад у довгостроковому історичному періоді, автори статті обґрунтовано



доводять необхідність реформування створення та організації роботи представницьких органів субрегіонального рівня.

Очевидно, що з розвитком демократії в Україні та євроінтеграційними процесами, українське суспільство в цілому і політичні еліти зокрема, зрозуміють необхідність участі громадян в управлінні суспільними справами через представницькі органи.

На думку авторів, депутатом районної ради, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл та селищ району повинен бути лише представник від населеного пункту району, який має авторитет і підтримку жителів.

Виконавчі комітети при районних радах є вимогою часу, яку необхідно закріпити на законодавчому рівні. Експерименти над представницькими органами розпочаті 26 березня 1992 року Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», відповідно до яких районні ради позбавлені власних виконавчих органів, що призвело до двовладдя та постійних перманентних війн між радами та місцевими державними адміністраціями необхідно припинити введенням в дію нових Законів, які б не тільки «визнавали» і «гарантували» місцеве самоврядування, а й забезпечували належну співпрацю всіх його елементів.

*Новизною даної роботи* є вперше проведений комплексний аналіз законодавчої бази 1919 – 2009 років щодо розвитку, формування та діяльності інституту представницької демократії в Україні.

*Використані джерела інформації:*

1. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки, затверджена Всеукраїнським з'їздом Рад на засіданні 10 – го березня 1919 року/ Друковані видання/ Історичні матеріали від 10.03.1919 ст.ст. 18, 19.
2. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р., ВВР УРСР, 1978 р, № 18, ст.267
3. Конституція України [Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141].
4. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 18, ст.133].
5. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін і доповнень до законів Української РСР «Про обласну Раду народних депутатів Української РСР» і «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» ( Відомості Верховної Ради (ВВР), 1986, N 28, Ст. 564.
6. Закон Української РСР «Про районну Раду народних депутатів Української РСР» від 15 липня 1971 року // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971.
7. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про вибори до місцевих Рад народних депутатів Української РСР» [ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1979, № 28, ст. 359].
8. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про порядок відкликання депутата обласної, районної, міської, районної в місті, селищної і сільської ради народних депутатів» [ Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1979, № 28, ст. 369].

9. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про зміни і доповнення Конституції Української РСР» [ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1989, № 45, ст. 624].
10. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року [Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 28, ст. 38].
11. Законом України «Про формування місцевих органів влади та самоврядування» від 3 лютого 1994 року [Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 26, ст.217].
12. Закон України «Про Представника Президента України» [ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 23, ст.335].
13. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 3-4, ст. 15 )
- 14.Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, № 24, ст.170].
15. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 40, ст. 290 )
16. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 30-31, ст.382 )
17. Батанов О.В. Конституційно – правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Г.Погорілка. – К.: Концерн «Видавничий Дім « Ін Юре», 2003. –с.13.
18. Грищенко І.М.Організаційні засади діяльності районної ради: сучасні аспекти / І.Грищенко // Управління сучасним містом, № 1-4\1-12 (29-32). – К.: НАДУ, 2008. – стр.163 -174
19. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України, № 14, 8 липня 1929 р.
20. Конституційні Акти України. 1917 - 1920.//Невідомі конституції України/ – К.: «Філософська і соціологічна думка», 1992 р.
21. Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украинской Советской Социалистической Республики/ – № 30, 11 июня 1937 р.
22. Сборник законов Украинской ССР и указов Президиума Верховного Совета Украинской ССР: 1938 – 1979. В 2- х т./ Сост. З. К. Калинин; Под. ред. Я.Я. Колотухи и Ф.Г.Бурчака. – К.: Политиздат Украины, 1980. Т.ІІ – XV, 1.
- 23.Розбудова місцевих рад в Україні» /Матеріали до навчальної програми /Роберт Агранофф, Тревор Браун, Анатолій Ткачук .Програма сприяння парламентам України /Проект, фінансований АМР, США // Упорядник А. Ткачук/ Київ, с.9.

*Рецензент: Сич Н.А., к. е. н., доцент.*