

ОПТИМІЗАЦІЯ ШЛЯХІВ ФОРМУВАННЯ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Інститут повітряного і космічного права НАУ, E-mail: justitia@nau.edu.ua

У даній статті досліджуються теоретично-практичні аспекти формування складу постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування. Автор публікації пропонує основні шляхи трактування дефініції "постійних комісій рад", формує поняття "складу постійних комісій", доводить доцільність класифікації постійних комісій рад за кількісними та якісними показниками, обґрунтовує необхідність та вносить ряд пропозицій щодо удосконалення профільного законодавства.

У положенні п.2 ст.47 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що постійні комісії обираються радою у складі голови та членів комісії [1]. Кількісний склад комісій даним законом не регулюється. Регламентация процедури обрання постійних комісій у тому чи іншому складі визначається підзаконними нормативно-правовими актами: Регламентом ради, Положенням про постійні комісії тощо.

Водночас зауважимо, що аналіз профільної нормативно-правової бази та спеціальної літератури показав, що поняття "склад постійних комісій" є законодавчо не визначеним. Не існує і в науці конституційного права єдиних підходів до розуміння даної дефініції.

Разом з тим, необхідно зауважити, що теоретичні витоки трактування постійних комісій як органів Рад, були закладені науковцями ще за радянських часів. Чималий внесок у царині розробки правового статуту комісій, аналізу їх складу, системи, функцій, повноважень, форм роботи зробили такі правознавці як В.Ф.Погорілко, О.Ф.Фрицький, Ю.В.Тодорський та інші.

На жаль, у роки незалежної України поза належною увагою вчених-конституціоналістів залишилось багато проблемних як теоретичних, так і практичних питань пов'язаних з постійними комісіями місцевих рад.

Мета та завдання статті.

З огляду на зазначене вище, автор публікації ставить за мету дослідити в запропонованій статті склад постійних комісій рад як комплексне юридичне явище. Досягнення даної мети неможливе поза межами виконання наступних завдань:

- дослідити сутність, зміст та поняття "склад постійних комісій" з урахуванням різних висловлювань та пропозицій вчених щодо його розуміння;
- виокремити та проаналізувати проблемні питання якісного та кількісного складу комісій місцевих рад;

- запропонувати можливі шляхи оптимізації кількісного та якісного складу допоміжних органів рад;

- внести конкретні пропозиції щодо удосконалення профільного законодавства в частині регламентації формування складу комісій рад.

Методи дослідження.

Дієвим інструментом виконання поставлених завдань стали як загальнонаукові, так і спеціальні методи. Так, використання функціонально-структурного методу дозволило сформулювати дефініцію "склад постійних комісій".

За допомогою методу системного аналізу досліджено склад комісій як цілісний комплекс взаємопов'язаних та взаємодоповнюваних елементних зразків.

Застосування прогностичного методу дало змогу внести конкретні пропозиції до профільного законодавства з метою його удосконалення в частині правової регламентації кількісного та якісного складу постійних комісій рад.

Загальновідомо, що поняття "склад" можна розуміти по-різному, проте у контексті даного дослідження це не що інше, як "сукупність людей, що утворюють який-небудь колектив, якусь організацію"[2,с.1136]. У даному випадку такою організацією (колективом, органом) є постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування. Дослідження даного поняття, з огляду на його змістовне та сутнісне навантаження, можна характеризувати за багатьма спрямуваннями та показниками.

Здається, що склад постійних комісій доцільно розглядати з огляду на виокремлення наступних його положень:

- відображає кількісно-якісну специфіку структурних елементів органу, такими структурними елементами є: голова комісії, його заступник, секретар та члени комісії;
- виступає необхідним компонуючим фактором органу, формується із сукупності

взаємопов'язаних структурних елементів, об'єднаних в його рамках;

- це дієвий спосіб об'єднання депутатів місцевих рад з метою поєднання індивідуальних зусиль для колективної співпраці, необхідної для досягнення відповідної мети та виконання поставлених завдань;

- це сукупність депутатів місцевих рад формально об'єднаних в рамках єдиного органу для реалізації наданих їм чинним законодавством повноважень;

- це відносно самостійна група депутатів, які ризикують за своїм спрямуванням та якістю фахової підготовки, а також моральними, духовними та іншими чинниками.

Відомо, що склад постійних комісій має тенденцію збереження сталості на протязі терміну, обмеженого черговими виборами до місцевих рад, а також після виборів, при умові переобрання депутатів зазначених рад. Тому складу постійних комісій притаманна відносна часова стійкість існування та функціонування, що обумовлює їх відносну відокремленість та самостійність у сфері місцевого самоврядування. Врахування вищезазначеного матеріалу, створює передумови формування поняття досліджуваної дефініції.

Склад постійної комісії – це відносно постійне поєднання депутатів з різним досвідом, інтересами, здібностями та різним рівнем фахової підготовки в рамках одного органу (комісії) з метою реалізації властивих їм повноважень.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” надає представницьким органам доволі широкі повноваження щодо формування складу комісій. Відомо, що персональний та кількісний склад постійних комісій встановлюється відповідною радою в самостійному порядку.

Механізм утворення постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування є різновидом установчого процесу і на практиці виділяється в особливе установче провадження. Виокремлення підходів і способів здійснення зазначеного процесу дає змогу визначити основні його принципи.

Зміст останніх, з нашої точки зору, полягає в наступному:

- членами постійних комісій можуть бути виключно депутати місцевих рад;

- необрання до складу комісій частини депутатів відповідних рад, а саме: голови ради, його заступника та секретаря відповідних рад;

- обов'язковість членства депутата місцевих рад в одній із представлених комісій;

- членство в комісії не фіксоване (з огляду на кількість депутатів у комісії);

- депутат може бути членом лише однієї постійної комісії.

Входження депутата до певної постійної комісії опосередковується його бажанням працювати в ній. Водночас, таке бажання, ґрунтоване на відповідних інтересах, повинно ґрунтуватись на основі об'єктивних чинників, як-от: освіта, фахова підготовка, досвід роботи, знання тенденцій розвитку галузі та реального стану справ, наявність організаційних здібностей тощо. Вибір депутатом членства в одній із представлених комісій є доволі важливим та відповідальним кроком з його сторони.

Неспроможність депутата, опосередкована його некомпетентністю, “увійти в курс справи” обраною ним профільною комісією перетворює дієве членство у формальне, а прийняття конструктивних рішень у декларативні. За будь-яких обставин такий підхід до вирішення справи є неприпустимим, це опосередковує пошук найбільш оптимальних шляхів формування складу постійних комісій.

На переконання В.Ф.Погорілка та М.О.Теплюка, комісії представницьких органів “ефективно працюють лише за умови, коли при доборі складу цих органів враховуються освіта, фах, нахили, досвід роботи членів комісії, додержується принцип наступності в діяльності цих органів...” [3,с.33]. Відтак, пропозиція керівництва ради, звернена до депутата чи групи депутатів про перехід в ту чи іншу комісію, може бути опосередкована бажанням представницького органу зберегти спадкоємність в діяльності комісій. Це перше.

По-друге, певною мірою обмежує волю депутата належність його до певної партії з огляду на доцільність забезпечення партійних інтересів засобом входження до складу тієї чи іншої комісії.

По-третє, об'єктивні можливості депутата можуть бути обмежені за умови встановлення правової регламентації кількісного складу постійних комісій.

Отже, особисте бажання депутата місцевих рад працювати в тій чи іншій комісії є пріоритетним, проте не остаточним. Завжди за радою залишається право остаточного рішення. Звичайно, що найкращим оптимальним варіантом вирішення справи є знаходження спільного консенсусу між представленими сторонами, де гармонійно були б поєднані потреби ради та об'єктивні можливості депутата.

Кандидатури на посаду голови комісії, зазвичай, пропонуються головою відповідної ради, однак

відсутність у профільному законі чіткої регламентації здійснення даної процедури може викликати конфронтацію між депутатами та головою ради, що в умовах активного формування громадянського суспільства неминуче може призвести до тимчасового ускладнення діяльності місцевої влади.

Тому, з нашої точки зору, видається цілком логічним внесення відповідних змін до профільного Закону. Пропонуємо положення п.2.1 ст.47 закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” викласти в наступній редакції: “Голови постійних комісій обираються радами шляхом таємного голосування за пропозицією голови ради. Голова ради не може пропонувати на обрання головою комісії одну й ту особу більше двох разів. У випадку дворазового відхилення кандидатури, запропонованої головою, на посаду голови постійної комісії пропонується інша особа депутатською більшістю за узгодженням між депутатськими фракціями”.

У цілому можна зазначити, що процедура створення постійних комісій профільним законом не встановлюється, тому велике значення мають практичні набутки здійснення даного виду роботи. Відтак, подальшу правову регламентацію процедури обрання постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування доречно здійснювати в Регламентах рад та в Положеннях про постійні комісії.

Ознайомлюючись з практичними набутками нормотворчої діяльності представницьких органів на місцях, об'єктивованих у підзаконних нормативно-правових актах, приходимо до висновку про можливість класифікації складу постійних комісій за кількісними та якісними показниками.

У законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” не регламентовано кількісний склад постійних комісій. Це питання в кожному конкретному випадку вирішує представницький орган на місцях у самостійному порядку. Ради, створюючи постійні комісії, визначають кількісний склад комісії, виходячи з реальної кількості обраних депутатів місцевих рад, необхідності вирішення проблем в тій чи іншій сфері муніципального життя, враховуються і інші обставини.

Склад постійних комісій представницькі органи можуть змінювати: збільшувати чи зменшувати її чисельний склад, переміщати депутатів з однієї комісії в іншу тощо. Діюче законодавство наділяє представницькі органи такими повноваженнями. Сільські, селищні, міські ради відповідно до п.2 ст.26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та районні і обласні ради

відповідно до п.2 ст.43 зазначеного Закону уповноважені утворювати та ліквідувати постійні комісії, затверджувати та змінювати їх склад, обирати голів комісій виключно на своїх пленарних засіданнях.

Аналіз діючих Регламентів рад та Положень про постійні комісії показав, що мінімальний фактичний кількісний склад багатьох постійних комісій становить 4, 6 депутатів. Так, у Київській обласній раді станом на 1 лютого 2006 року кількісний склад таких постійних комісій, як: з питань законності та правопорядку, з питань комунальної власності та правопорядку становив по 6 депутатів у кожній. Такий підхід до справи неминуче може викликати конфронтацію між членами постійної комісії в процесі прийняття ними відповідних управлінських рішень, коли голоси депутатів розподіляться порівну “за” і “проти”, особливо в обласних радах, до яких вибори місцевих депутатів весною 2006 р. здійснювались за пропорційною виборчою системою.

З метою підвищення дієвості постійних комісій та недопущення конфліктних ситуацій у процесі прийняття ними управлінських рішень видається цілком мотивованим та логічним встановлення загальної норми щодо мінімальної кількості членів комісії у складі трьох осіб. Встановлення верхньої межі членства депутатів у постійних комісіях, з нашої точки зору, не потребує чіткого регламентування, оскільки наявність такого правового кроку лише значно ускладнила б формування комісій в умовах задекларованих меж.

Проте, з іншої сторони, досвід показує необхідність та доцільність загального нормування членства депутатів у постійних комісіях. Практика показує, що громіздкі постійні комісії у своїй більшості є доволі інертними та недостатньо мобільними з огляду на необхідність дієвого реагування в тих чи інших обставинах. Тому пропозиція щодо встановлення максимальної межі кількісного складу постійних комісій, засобом нормування членства у них не більше третини складу ради, є цілком виправданою та мотивованою.

Важливе значення в забезпеченні активної діяльності комісій, пов'язаної з успішним та своєчасним вирішенням муніципальних проблем, має, насамперед, не кількісний, а їх якісний склад. Ради “будують” постійні комісії з того “матеріалу”, який був представлений виборцями.

Водночас загальновідомо, що теоретична оцінка якісного складу комісій є доволі суб'єктивною, оскільки обрання територіальною громадою тієї чи іншої фізичної особи до органів місцевої вла-

ди є свідченням її поваги та авторитету серед виборців.

Індивідуальні якості кожного члена комісії становлять у своїй єдності потенціал якісного складу комісії. Персональні якісні характеристики членів комісії можуть визначатися засобом поєднання наступних складових:

- рівнем теоретичної підготовки (наявність відповідної освіти, фахової підготовки, теоретичне знання напрямку роботи комісії);

- набутим практичним досвідом (наявність досвіду комісійної роботи, вміння дієво вирішувати практичні проблеми, брати на себе відповідальність за прийняті рішення, вміння працювати в єдиній комісійній команді тощо);

- їх бажанням працювати у тій чи іншій комісії, опосередкованого відповідною мотивацією.

Отже, в цілому індивідуалізований підхід до розуміння якісного складу комісій за своїм сутнісним змістом опосередкований наступними складовими: знати, вмінти, хотіти.

У ході дослідження персонально-якісного складу постійних комісій, зокрема, обласних рад було встановлено, що значна кількість їх депутатів є представниками адміністрацій. З нашої точки зору, таке представництво в радах представників адміністрацій є безпосереднім порушенням основ демократії, оскільки це прямий скритий шлях до одержавлення органів місцевого самоврядування. Такий підхід до справи опосередковує підміну муніципальних інтересів державними, що суперечить основним принципам демократії та децентралізації влади, задекларованих в Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Г.В. Задорожня

Оптимизация путей формирования постоянных комиссий представительских органов местного самоуправления.

В этой статье исследуются теоретические и практические аспекты формирования состава постоянных комиссий представительских органов местного самоуправления. Автор публикации предлагает свое понимание дефиниции “постоянные комиссии советов”, формирует понятие “состав постоянных комиссий”, доказывает необходимость классификации постоянных комиссий советов по количественным и качественным показателям, обосновывает необходимость и вносит ряд предложений по усовершенствованию законодательства о местном самоуправлении.

Виходячи із зазначеного, пропонуємо внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування”, і викласти положення п.3.1 ст.47 у наступній редакції “Головою постійної комісії районної, обласної рад не може бути обраний представник обласної державної адміністрації”. Водночас з метою налагодження конструктивної співпраці між радами та адміністраціями відповідних рівнів можна дозволити представникам останніх, які не є депутатами рад відповідних рівнів, брати участь у роботі сесій рад з правом дорадчого голосу.

Висновок

Виклад вищезазначеного матеріалу не вичерпує всієї глибини проблематики формування складу постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування як у теоретичному, так і практичному спрямуванні дослідницької діяльності. Відтак, залишається ще не раз замислитись над можливими шляхами дієвого покращення організації та діяльності комісій рад з тим, щоб вони змогли максимально використати свій потенціал для забезпечення інтересів територіальних громад.

Література

1. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №24.
2. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* / Уклад. і гол. ред В.Т. Бусел– К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2001. – 1440 с.
3. *Погорілко В.Ф., Теплюк М.О.* Роль місцевих Рад у зміцненні правопорядку і боротьбі з правопорушеннями. – К.: Т-во “Знання” УРСР, 1982. – 48с.