

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 6, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 352.075.1 (477)

О.Д.Скопич,
аспірант, НАДУ при Президентові України

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. Обґрунтовано інституційне забезпечення нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Annotation. The institute providing of normocreative activity of representative organs of local self-government is grounded.

Ключові слова: Інституційне забезпечення, нормотворча діяльність, місцева рада, місцеве самоврядування, представницький орган.

Вступ

Зростаюча роль місцевого самоврядування вимагає оновлення муніципального законодавства, що обумовлює необхідність усебічного дослідження як нових правових інститутів, так і тих, які існували раніше і які в сучасних умовах одержали нового змісту. Одним із таких інститутів є нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх наукових досліджень.

Змістовному аналізу інституту місцевого самоврядування (з метою осмислення його статусу в сучасному суспільстві) сприяють дослідження у галузі науки державного управління Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Воротіна, В. Князева, В. Корженка, О. Лебединської, В. Лугового, С. Майбороди, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Оболенського, Г. Одінцової, О. Осауленка, Я. Радиша, Г. Райта, В. Рижих, С. Серьогіна, О. Сушинського, В. Цветкова та ін.

Постановка завдання

Метою статті є обґрунтувати інституційне забезпечення нормотворчої діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Результати

Істотне значення для нормотворчої діяльності представницького органу місцевого самоврядування має тип його внутрішньої організації. Закон про місцеве самоврядування передбачає різні типи внутрішньої організації представницьких органів місцевого самоврядування. При цьому закон визначає внутрішню організацію місцевих рад взагалі. Більш докладно вона визначається в актах самої місцевої ради – регламентах, положеннях про постійні комісії та ін.

Особливості внутрішньої організації кожної місцевої ради визначаються її місцем у системі місцевого самоврядування. Тип внутрішньої організації представницького органу місцевого самоврядування відрізняється за такими параметрами: правовий статус особи, що головує на пленарних засіданнях представницького органу місцевого самоврядування; правовий статус і склад внутрішніх робочих органів представницького органу місцевого самоврядування; кількість депутатів представницького органу місцевого самоврядування і режим їхньої роботи.

Закон про місцеве самоврядування передбачає два варіанти вирішення питання про статус особи, яка головує на пленарних засіданнях ради. В обласній, районній, районній у місті раді головує на пленарних засіданнях голова ради (п. 10 ст. 46, п. 1 ч. 6 ст. 55). На засіданнях сільської, селищної, міської ради головує відповідний голова (п. 8 ч. 3 ст. 42), а у випадках, передбачених законом, секретар ради (п. 10 ст. 46). Незважаючи на зовнішню подібність становища осіб, що головують на пленарних засіданнях місцевих рад, принципи, за якими будуються їхні взаємини з представницьким органом, значно відрізняються.

Голова районної, обласної, районної у місті ради обирається відповідною радою з числа її депутатів у межах строку повноважень ради і працює в раді на постійній основі. У своїй діяльності голова ради є підзвітним раді і може бути звільнений з посади радою, якщо за його звільнення проголосувало не менш як дві третини депутатів від загального складу ради. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд за вимогою не менше як третини депутатів від загального складу ради.

Закон про місцеве самоврядування наділяє голову районної, обласної, районної у місті ради повноваженнями, що дозволяють йому впливати на нормотворчу діяльність відповідної ради. Голова районної, обласної, районної у місті ради: скликає сесії ради, повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради, веде засідання ради (ч. 1 п. 6 ст. 55); забезпечує підготовку сесій ради і питань, що вносяться на її розгляд, доведення рішень ради до виконавців, організує контроль за їхнім виконанням (ч. 2 п. 6 ст. 55); координує діяльність постійних

комісії ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їх рекомендацій (ч. 5 п. 6 ст. 55); організовує роботу президії (колегії) ради (ч. 8 п. 6 ст. 55); підписує рішення ради (ч. 12 п. 6 ст. 55); забезпечує гласність у роботі ради та її органів, обговорення громадянами проектів рішень ради, важливих питань місцевого значення, вивчення суспільної думки, оприлюднює рішення ради (ч. 14 п. 6 ст. 55).

У разі відсутності голови ради або неможливості виконання ним своїх обов'язків його повноваження здійснює заступник голови відповідної ради (п. 3 ст. 56). Він обирається відповідною радою у межах строку її повноважень із числа депутатів цієї ради і здійснює свої повноваження до обрання заступника голови ради нового скликання. Заступника голови ради може бути достроково звільнено з посади за рішенням ради. Питання про його звільнення може бути внесено на розгляд ради за вимогою не менш як третини депутатів від загального складу ради чи голови ради. Заступник голови ради працює в раді на постійній основі.

На відміну від голови місцевої ради сільський, селищний, міський голова не є депутатом представницького органу місцевого самоврядування. За діючим законодавством він обирається територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені за рішенням місцевого референдуму чи місцевої ради, прийнятому шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Сільський, селищний, міський голова не тільки головує на пленарних засіданнях відповідної місцевої ради, він також володіє іншими повноваженнями, що дозволяють йому активно впливати на нормотворчу діяльність ради. Згідно з Законом про місцеве самоврядування сільський, селищний, міський голова: скликає сесії ради, вносить пропозиції і формує порядок денний сесії ради, головує на її пленарних засіданнях (п. 8. ч. 3 ст. 42); бере участь у голосуванні з питань порядку денного (п. 2 ст. 59); підписує рішення місцевої ради (п. 3 ч. 3 ст. 42); у п'ятиденний строк з моменту прийняття рішення може зупинити це рішення і внести його на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень (ч. 4 ст. 59).

Внутрішня організація представницьких органів місцевого самоврядування відрізняється наявністю президій (колегій) в обласних, районних, Київській міській радах, та їхньою відсутністю в сільських, селищних, міських, районних у містах радах.

Президія (колегія) обласної, районної, Київської міської ради є дорадчим органом ради. До її складу входять: голова ради, його заступник, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій (ч. 2 ст. 57 Закону про місцеве самоврядування). Однією з особливостей організації місцевого самоврядування в місті Київ є те, що до складу Президії Київської міської ради входять: київський міський голова, його заступник по роботі в раді, голови постійних комісій ради, уповноважені представники депутатських груп і фракцій (ч. 2 ст. 12 Закону України „Про столицю України — місто-герой Київ” від 15 січня 1999 р. (далі: Закон про столицю України)) [177]. Діє президія (колегія) ради на основі відповідного Положення, що затверджується місцевою радою (ч. 3 ст. 57 Закону про місцеве самоврядування).

Президія (колегія) ради попередньо готує узгоджені пропозиції і рекомендації з питань, які передбачається внести на розгляд відповідної ради (ч. 1 ст. 57 Закону про місцеве самоврядування). Президії служать „штабом” представницького органу, допомагаючи організовувати його діяльність, координувати роботу депутатів, постійних комісій, налагоджувати взаємини ради з іншими органами місцевого самоврядування, органами державної влади і населенням. Відсутність президій у структурі сільської, селищної, міської ради пояснюється відносно невеликою чисельністю депутатів цих органів. Однак, навіть якщо президія не створюється, її функції не зникають, їх виконує секретар відповідної ради.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається за пропозицією сільського, селищного, міського голови радою з числа її депутатів на строк повноважень ради і працює в раді на постійній основі. Відповідно до ч. 3 ст. 50 Закону про місцеве самоврядування секретар сільської, селищної, міської ради наділений значним обсягом повноважень з організації діяльності місцевої ради, у тому числі і нормотворчої. Секретар сільської, селищної, міської ради скликає сесії ради у випадках, передбачених ч. 6 ст. 46 Закону про місцеве самоврядування; повідомляє депутатам і доводить до відома населення інформацію про час і місце проведення сесії ради, питання, які передбачається внести на розгляд ради; веде засідання ради та підписує її рішення у випадках, передбачених ч. 6 ст. 46 Закону про місцеве самоврядування; організує підготовку сесії ради, питань, що вносяться на розгляд ради; за дорученням сільського, селищного, міського голови координує діяльність постійних та інших комісій відповідної місцевої ради, дає їм доручення, сприяє організації виконання їхніх рекомендацій; забезпечує зберігання у відповідних органах місцевого самоврядування офіційних документів, пов'язаних з місцевим самоврядуванням відповідної територіальної громади, забезпечує доступ до них осіб, яким це право надано у встановленому порядку.

Ще одна особливість організації місцевого самоврядування в місті Києві полягає у створенні секретаріату Київської міської ради (ст. 14 Закону про столицю України). Його структура, чисельність, витрати на утримання встановлюються Київською міською радою за поданням київського міського голови. Секретаріат за посадою очолює заступник міського голови — секретар міської ради. Заступник міського голови — секретар Київської міської ради обирається радою з числа її депутатів. За рішенням Київської міської ради на заступника міського голови — секретаря ради може бути покладене здійснення інших, не тільки передбачених Законом про столицю України, повноважень з питань, пов'язаних з діяльністю Київської міської ради та її органів.

На секретаріат покладено організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності місцевої ради, його органів, депутатів. Його діяльність покликана сприяти взаємодії Київської міської ради з міською державною адміністрацією і районними радами в місті Києві.

Особливу роль у нормотворчій діяльності представницького органу місцевого самоврядування відіграють його комісії. У широкому розумінні комісія — це робочий орган місцевої ради, який складається з групи депутатів, обраних на основі їхнього добровільного волевиявлення для попереднього вивчення і розгляду певних питань і прийняття у зв'язку з ними певного роду заходів. Їхнє створення продиктовано об'єктивною необхідністю попереднього вивчення конкретних питань при невеликому і кваліфікованому складі учасників.

Закон про місцеве самоврядування визначає статус постійних і тимчасових контрольних комісій як органів ради (ст.ст. 47, 48). Обидва види комісій поширені в публічно-самоврядній практиці. Законодавство України про місцеве самоврядування визначає взагалі принципи і зміст їхньої діяльності, порядок формування, організаційно-правові форми діяльності. Більш детально ці питання регулюються регламентами місцевих рад, при цьому, як правило, у них більше

уваги приділяється організації і діяльності постійних комісій, оскільки вони є постійно діючими робочими органами ради, і саме на них покладається основний обсяг робіт з підготовки і попереднього розгляду проектів рішень місцевих рад.

Регламенти місцевих рад конкретизують порядок формування постійних комісій, повноваження постійних комісій, принципи їхніх взаємин з посадовими особами ради, виконавчими органами ради. Разом із тим, як уже відзначалося, регламент є сполучною ланкою між Законом про місцеве самоврядування й іншими рішеннями місцевої ради з цього питання, зокрема положенням про постійні комісії.

Постійні комісії необхідні для попереднього вивчення питань, що виносяться на розгляд місцевої ради, але вони не підмінюють її. Постійні комісії сприяють раціоналізації і поліпшенню її роботи, використовуючи вигоди спеціалізації. Вони створюються з того приводу, що рада як єдине ціле являє собою занадто громіздкий орган для плідного обговорення проблем, що стоять перед нею, якщо тільки вони не були попередньо розглянуті менш крупною організацією. У той же час постійні комісії необхідні для ефективного виконання окремими депутатами своїх депутатських повноважень. Очевидно, що депутат, який поєднує свою роботу в місцевій раді з основною виробничою чи службовою діяльністю, реально не в змозі заглибитися в сутність обговорюваних проблем. Його діяльність є більш ефективною, якщо він діє у складі постійної комісії.

В умовах малої чисельності депутатів сільських і селищних рад виникає питання про те, чи можна розраховувати не тільки на ефективну діяльність постійних комісій, але і просто на створення повнокровних комісій, якщо в представницькому органі місцевого самоврядування всього лише 10-15 депутатів.

Очевидно, що в місцевих радах з малою чисельністю навіть за умови, що депутат може перебувати відразу у двох постійних комісіях, число постійних комісій є незначним. Реальністю комісії є там, де число депутатів складає більше 30 чоловік [2, с. 37].

Важливе значення для ефективної діяльності постійних комісій має визначення їхньої спеціалізації. Вона не повинна мати випадковий характер. Вона досить жорстко повинна бути підлеглою предметному поділу задач представницького органу місцевого самоврядування. Це важливо підкреслити ще і тому, що в практиці нерідким фактом залишається управління з натхнення, методом проб і помилок, а то і зовсім волонтаристськи і суб'єктивно.

В обов'язковому порядку в представницьких органах місцевого самоврядування з великою чисельністю депутатів повинні створюватися постійні комісії: з регламенту; з законності; з бюджету і податків; зі справ молоді; з питань соціальної політики і культури; з освіти й охорони здоров'я; з промисловості, транспорту і зв'язку; з питань дорожнього господарства і благоустрою [2, с. 36].

Вітчизняні вчені виокремлюють серед постійних комісій функціональні (наприклад, мандатна) і галузеві (наприклад, з питань бюджету і соціально-економічного розвитку, комісія з промисловості і будівництва) [1, с. 201].

Кількість постійних комісій у місцевих радах значно відрізняється. При цьому слід зазначити, що у публічно-самоврядній практиці зустрічається формування постійних комісій, чия галузева спеціалізація виходить за рамки предмета відання місцевого самоврядування (наприклад, у Луганській обласній раді IV скликання була створена комісія з питань законодавства, правоохоронної діяльності, судово-правової реформи, захисту прав і свобод людини [3]).

Як робочі органи ради, постійні комісії усюєю своєю роботою покликані сприяти її діяльності. Завдання постійних комісій похідні від завдань ради. Діяльність постійних комісій є органічною частиною діяльності відповідного представницького органу місцевого самоврядування. Постійні комісії за дорученням місцевої ради попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан і розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, що виносяться на її розгляд, розробляють проекти її рішень, готують висновки із цих питань. Вони здійснюють контроль за виконанням рішень місцевої ради.

Особливість правового статусу постійних комісій полягає в тому, що вони, будучи робочими органами ради, яка їх створила, не являють собою самостійну систему органів. Вони підлегли тільки відповідному представницькому органу місцевого самоврядування, йому вони підзвітні і перед ним відповідальні. Питання, що належать до відання декількох постійних комісій, можуть з ініціативи цих комісій, а також за дорученням ради, її голови, заступника голови районної в місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради розглядатися постійними комісіями спільно. Висновки і рекомендації, прийняті постійними комісіями на їхніх спільних засіданнях, підписуються головами відповідних постійних комісій. Що ж стосується відносин постійних комісій однієї місцевої ради з іншими місцевими радами, то вони будуються на основі співробітництва, а не супідрядності.

До складу постійних комісій входять голова і члени комісії, обрані місцевою радою на строк її повноважень. До складу постійної комісії не можуть бути обрані сільський, селищний, міський голова, секретар сільської, селищної, міської ради, голова районної в місті, районної, обласної ради, їхні заступники (ч. 3 ст. 47 Закону про місцеве самоврядування).

Закон про місцеве самоврядування безпосередньо не визначає порядок заміщення посади голови постійної комісії. На практиці більш широко використовуються такі способи: голова постійної комісії призначається після попереднього висунування або в місцевій раді або в самій комісії. Член комісії, наділений правами голови комісії, користується ними до того моменту, поки не минув строк повноважень відповідної місцевої ради чи не буде призначений новий голова.

Депутати працюють у постійних комісіях на громадських засадах. Однак у відповідності до ст. 6 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р. (надалі: Закон про статус депутатів місцевих рад) [4] і п. 13 ст. 47 Закону про місцеве самоврядування за рішенням обласної, Київської і Севастопольської міських рад голови постійних комісій з питань бюджету можуть працювати на постійній основі.

Громадські засади у роботі депутатів місцевих рад у постійних комісіях не означає її необов'язковість. Так, відповідно до п. 5 ст. 49 Закону про місцеве самоврядування, якщо протягом року депутатом місцевої ради буде пропущено більше половини засідань постійної комісії, відповідна місцева рада може звернутися до виборців із пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку. Сама ж постійна комісія не має права карати своїх членів за неналежне поведіння, вона може лише сповістити про це місцеву раду.

Питання структури постійної комісії вирішується самою комісією. Так, наприклад, постійна комісія, яка створена для вивчення питань, розробки проектів рішень, має право формувати робочі групи із залученням вчених, фахівців-практиків, представників громадськості. Ці допоміжні групи підлегли відповідним

комісіям, а не місцевій раді в цілому. Вони очолюються членами відповідної комісії.

Організація роботи постійної комісії місцевої ради покладається на голову комісії. Голова комісії скликає і веде засідання комісії, дає доручення членам комісії, представляє комісію у відносинах з іншими органами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами, організовує роботу з реалізації висновків і рекомендацій комісії. У випадку відсутності голови комісії чи неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

Заснування цих посад, як правило, відбувається у постійних комісіях зі значною кількістю членів. Закон про місцеве самоврядування не встановлює обов'язковості заснування цих посад у постійних комісіях, а отже, комісія вправі самостійно визначити, чи є для неї значимою діяльність цих посадових осіб і чи потрібні вони взагалі.

Важливе значення для роботи місцевих рад відіграють депутатські об'єднання: депутатські групи і депутатські фракції. Загальні принципи формування та діяльності депутатських груп і фракцій регулюються ст. ст. 25-28 Закону про статус депутатів місцевих рад. Більш детально порядок формування та діяльності депутатських фракцій визначається в регламентах представницьких органів місцевого самоврядування.

Депутатська група — це об'єднання депутатів, засноване на їхній взаємній згоді за ознакою єдності території їх виборчих округів, спільності проблем, які вони вирішують, чи за іншими ознаками, для спільної роботи щодо здійснення депутатських повноважень у виборчих округах. У відповідності до ст. 26 Закону про статус депутатів місцевих рад депутатська група може бути сформована у будь-який час протягом строку повноважень відповідної місцевої ради цього скликання за рішенням зборів депутатів місцевої ради, що виявили бажання увійти до її складу. Для реєстрації депутатська група в сільській, селищній раді повинна складатися не менше ніж із трьох депутатів; в районній, міській, районній в місті, обласній, Київській і Севастопольській міській раді - не менше ніж із п'яти депутатів. Депутати місцевої ради, що входять до складу депутатської групи, обирають особу, яка очолює депутатську групу.

Депутатська група реєструється відповідною місцевою радою за поданням особи, яка очолює депутатську групу, до якого додається підписане депутатами цієї групи письмове повідомлення про утворення депутатської групи із вказівкою її назви, персонального складу і партійної приналежності членів групи і депутатів, що уповноважені представляти групу.

Депутатські групи можуть утворюватися на визначений ними період, але не більше ніж на строк повноважень відповідної місцевої ради. Діяльність депутатської групи може бути припинена: у випадку вибуття окремих депутатів місцевої ради, внаслідок чого її чисельність стає меншою, ніж встановлено законом; у випадку прийняття депутатами місцевої ради, що входять до її складу, рішення про розпуск депутатської групи; після закінчення строку, на який депутати місцевої ради об'єдналися в депутатську групу, чи строку повноважень відповідної місцевої ради.

Повноваження депутатських груп є похідними від повноважень депутатів ради, передбачених Законом про статус депутатів місцевих рад. Членство депутата в депутатській групі не звільняє його від персональної відповідальності за здійснення своїх депутатських повноважень у виборчому окрузі.

Відносно новим явищем у внутрішній організації представницьких органів місцевого самоврядування є депутатські фракції. Традиційно депутати місцевих рад об'єднувалися в депутатські групи за територіальним або за цільовим принципом. В об'єднанні депутатів у фракції присутні політичні мотиви. Останнім часом вони істотно впливають на нормотворчу діяльність представницького органу місцевого самоврядування.

Депутатська фракція — це об'єднання депутатів ради, яке засноване на єдності поглядів і партійному членстві. У відповідності до п. 1 ст. 26 Закону про статус депутатів чисельність депутатської фракції в сільській, селищній раді повинна складати не менше ніж три депутати; в районній, міській, районній в місті, обласній, Київській і Севастопольській міських радах — не менше ніж п'ять депутатів. До складу депутатської фракції можуть входити також безпартійні депутати місцевої ради, які підтримують її політичну спрямованість.

За діючим муніципальним законодавством України порядок вступу до фракції і виходу з неї визначається самою фракцією. Депутат місцевої ради може входити до складу тільки однієї фракції. У відповідності до п. 2 ст. 27 Закону про статус депутатів місцевих рад створення депутатської фракції, на відміну від створення депутатської групи, має заявний характер. Рішення про об'єднання депутатів у фракцію доводиться до відома депутатів місцевої ради головою на пленарному засіданні ради. Організація діяльності депутатських фракцій покладається на відповідного сільського, селищного, міського голову, голову районної в місті, районної, обласної ради.

У відповідності до ст. 28 Закону про статус депутатів місцевих рад депутатські об'єднання наділені повноваженнями, що дозволяють їм впливати на нормотворчу діяльність відповідної місцевої ради. Зокрема, вони мають право: пропорційного представництва в постійних комісіях ради; гарантованого виступу свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради; поєднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості чи опозиції в раді.

У теперішній час не всі представницькі органи місцевого самоврядування політично структуровані. Формування депутатських фракцій, як правило, відбувається в міських, районних і обласних радах. Згідно з діючим муніципальним законодавством України депутатські фракції є факультативним елементом внутрішньої організації представницьких органів місцевого самоврядування. Однак, аналіз їхнього правового статусу і значення в роботі місцевих рад варто проводити з урахуванням того, що Закон про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів передбачає проведення виборів депутатів міських, районних у містах, районних і обласних рад за пропорційною системою (п. п. 3, 4, 5, 6 ст. 2), а це, у свою чергу, вимагатиме їхнього чіткого політичного структурування. У зв'язку з цим потрібне внесення змін до Закону про статус депутатів місцевих рад. Ці зміни стосуються порядку створення фракцій, наслідків виходу з фракції, внутрішньофракційної дисципліни депутатів міської, районної у місті, районної, обласної ради. Ці новели відображають тенденцію політизації місцевого самоврядування в Україні.

Перехід на пропорційну систему виборів депутатів міських, районних у містах, районних, обласних рад наближує Україну до європейських країн, де, як зазначають російські політологи, муніципальні та регіональні вибори вже давно проводяться за пропорційною системою [5, с. 45-50]. Очевидно, що місцеве

самоврядування як певний рівень публічної влади не може не бути політизованим. Разом із тим, тенденція політизації місцевого самоврядування зіштовхнеться в Україні зі значними труднощами.

Найбільша з них полягає в тому, що в Україні довгий час домінував патерналістський підхід до місцевого самоврядування. Через це важко уявити ситуацію, коли рішення, прийняте представницьким органом місцевого самоврядування, в якому певна депутатська фракція чи коаліція має більшість, з будь-якого питання буде суперечити напрямкам державної політики щодо цього питання.

Не менш серйозною проблемою, пов'язаною з політизацією місцевого самоврядування, є низький рівень політичної культури і політична „апатія” більшості населення України.

Важливою організаційною передумовою для нормотворчої діяльності представницького органу місцевого самоврядування є чисельність його депутатів. Визначення чисельності депутатів місцевої ради є край важливим для прийняття її рішень. Чітке визначення чисельності депутатів місцевої ради є важливою умовою для визначення її правомочного складу, для встановлення кворуму, необхідного для прийняття рішень. В юридичній науці склалося два уявлення про ефективну чисельність депутатського корпусу.

Одне з них базується на тому, що представницькі органи місцевого самоврядування наділені правом, приймаючи нормативно-правові акти, вирішувати питання місцевого життя, а тому повинні бути численними. В іншому випадку вони стають „демократичною ширмою” всевладдя виконавчих органів місцевого самоврядування.

З іншого боку, тези про необхідність збільшення чисельності депутатів рад протиставляється тенденція професіоналізації (робота депутатів на постійній, оплачуваній основі) діяльності представницького органу, що має своїм результатом скорочення (з огляду на фінансові можливості) цієї чисельності. У країнах Західної Європи ця тенденція в даний час переважає.

Скорочення кількості депутатів представницьких органів місцевого самоврядування пояснюють тим, що це: по-перше, веде до скорочення витрат (адміністративних, на приміщення для засідань, грошових компенсацій депутатам та ін.); по-друге, обумовлює обрання депутатами місцевих рад осіб, що володіють найбільш вдалим поєднанням ділових якостей, професійної активності, життєвого досвіду, тому що виникає більш висока конкуренція за депутатські мандати; по-третє, збільшує швидкість процесу прийняття рішень місцевою радою; по-четверте, сприяє більш тісній взаємодії з виконавчими органами місцевого самоврядування.

В СРСР кількість депутатів місцевих рад значно перевищувала їхню кількість у країнах Західної Європи, що, на думку закордонних вчених, негативно впливало на їхню діяльність. Гай Холліс і Карін Плоккер вважають, що кількість депутатів ради повинна бути досить невеликою для проведення інформаційних обговорень, відповідальних дій, швидких рішень. Велика кількість, що створює видимість демократії, є непрактичною в питаннях досягнення кворуму, часу для обговорень і консенсусу. На їх думку шанси 1400 депутатів (при чисельності населення 2,6 мільйони чоловік, яка була за радянських часів у Києві) бути кваліфікованими, зацікавленими і користуватися довірою виборців дуже незначні [6, с. 210-211].

Висновки

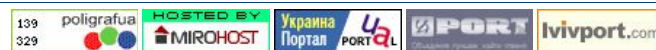
Таким чином, становлення в Україні в 90-і роки минулого століття місцевого самоврядування з самого початку було орієнтовано на європейські стандарти. Прагнення до досягнення цих стандартів не могло не відбитися на чисельності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, кількість яких значно скоротилася у порівнянні з депутатським корпусом радянського періоду.

Незважаючи на скорочення депутатського корпусу у порівнянні з радянським періодом, загальний склад місцевих рад в Україні значно перевищує середньостатистичну чисельність депутатів регіональних і муніципальних рад у країнах Західної Європи. У цих країнах кількість депутатів представницьких органів, в залежності від рівня самоврядування, складає: регіональних (обласних) рад — від 15 до 75 депутатів, районних рад — від 10 до 60 депутатів, муніципальних рад — від 5 до 50 депутатів.

Література

1. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): Навч. посібник. — К.: Атіка, 2000. — 304 с.
2. Постовой Н.В. Представительные органы местного самоуправления // Местное право. — 2003. — № 3-4. — С. 23-39.
3. Постійні комісії (<http://oblrada.lg.ua/soviet/index.php?aPath=3>) // Офіційний сайт Луганської обласної ради.
4. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.
5. Цветкова А.Г. Особенности партийной жизни на местном уровне // Социс. — 2003. — № 8. — С. 45-50.
6. Гай Холлис, Карин Плоккер. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных властей, Tacis services DG IA, 1995. — 327 с.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"