



«Роздепутатнення» постійних комісій як вияв демократичності

Віктор КУЛАКІВСЬКИЙ

Сучасний розвиток місцевого самоврядування спонукав регіональні еліти по-новому подивитися на роль і значення постійних комісій у роботі місцевих представницьких органів. Муниципальна культура, яка останнім часом зазнала помітних якісних зрушень, без високої культури роботи депутатських комісій не може бути повноцінною. Тому діяльність цих органів місцевих рад дедалі більше перебуватиме під пильним контролем територіальних громад. Тож набування постійними комісіями бойовитості, здатності до ефективної та плідної роботи є завданням дуже важливим.

В Україні нині створено 42434 постійні комісії, в яких працюють 212110 депутатів. Та не всі комісії є самодостатніми. Серед низки причин цього явища не останню роль належить системі формування їхнього складу.

Станом на 1 червня нинішнього року постійні комісії в Київській міській раді налічують таку кількість осіб: з питань містобудування, архітектури та землекористування – 21; з питань бюджету та соціально-економічного розвитку – 19; з питань власності – 14; з питань охорони здоров'я та соціальної політики – 8; з питань житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу – 8; з питань інформаційної політики та реклами – 7; з питань торгівлі, підприємництва та регуляторної політики – 7; з питань екологічної політики – 6; з питань транспорту та зв'язку – 5; з питань місцевого самоврядування, регіональних та міжнародних зв'язків – 5; з питань регламенту та депутатської етики – 4; з питань культури та туризму – 4; з питань дотримання законності, правопорядку та боротьби з корупцією – 4; з питань освіти, науки та інноваційної політики – 3; з питань сім'ї, молоді та спорту – 3.

Як бачимо, питання бюджету, власності та землекористування є для депутатів найпривабливішими. У складі трьох комісій налічується 54 депутати, що становить 44% від кількості всіх членів постійних комісій Київради, а в інших (12 постійних комісій) – усього 64 депутати. Строкатість складу – наслідок уподобань столічних обранців. Це їхній вибір.

Така ситуація характерна для всіх міських рад обласних центрів. «Непопулярні» постійні комісії там налічують усього по 5-6 депутатів.

Сам депутат і тільки він має визначати, де йому працювати як члену комісії. Комісія із 21 депутата і комісія із 3 депутатів мають однаковий статус, однакові повноваження. Однак потенціал, якість розгляду нормативно-правових актів, ґрунтовність висновків та рекомендацій, рівень продуктивності діяльності у комісії з більшою кількістю осіб вищі. Тобто кількісний склад постійних комісій є важливим і разом із тим делікатним питанням. І керівництво місцевих рад приділяє йому особливу увагу. Проте кожен депутат усвідомлює, що ні керівництво ради, ні керівництво фракцій (груп) не можуть примусити його змінити власний вибір, особисте бажання депутата тут є визначальним.

Одним із варіантів подолання нечисленності окремих постійних комісій є залучення до їхньої роботи не-депутатів зі статусом повноцінного члена комісії.

В Україні дискусія з цього приводу велася ще за радянських часів. Зрозуміло, що як органи ради постійні комісії є насамперед формою колективної роботи депутатів. Тому від самого початку в практиці рад

визначився порядок, за якого до складу постійних комісій обирали тільки депутатів. У подальшому цей порядок став правилом, закріпленим у законодавстві про місцеві ради.

Українські радянські працівники вивчали досвід трьох прибалтійських радянських республік, у яких обрали до складу комісії також активістів, що не є депутатами ради. Положення про постійні комісії місцевих рад Литовської РСР (ст. 5) і Латвійської РСР (ст. 3) передбачали таку можливість тільки для сільських і селищних рад, а в Естонській РСР (ст. 4) для всіх рад було встановлено, що голови і заступники голів постійних комісій мають бути депутатами цієї ради, тож члени постійних комісій могли і не бути народними обранцями.

В юридичній літературі того часу існували різні підходи до вирішення цього питання. Багато авторів підтримували принцип, відповідно до якого до складу комісії мали обиратися лише депутати. Другі вважали за доцільне обирати до складу комісій із правом вирішального голосу також осіб, що не є депутатами.

Підкреслювалося, що в жодному разі не можна применшувати роль і значення активу, тому що без його допомоги і підтримки, без його участі в роботі комісій повсякденна діяльність цих органів не може бути успішною. Однак виступати від імені ради, давати рекомендації, адресовані підлеглим раді органам, постійні комісії можуть насамперед тому, що вони об'єднують виборних представників населення. А от активісти є добровільними помічниками депутатів, виконують свої функції за дорученням постійних комісій. І їх становище у складі постійних комісій не може не бути відмінним від депутатського.

Інша річ, що статус активістів, які систематично брали участь у роботі постійних комісій рад, потребував чіткого правового врегулювання. Планувалося законодавчо визначити завдання і повноваження активістів, порядок їх залучення до роботи комісій, заходи, спрямовані на створення умов для їхньої успішної діяльності. На думку радянських працівників, це давало би можливість узгодити роботу рад та їхніх органів з роботою активу, ширше залучати громадян до діяльності місцевих органів влади.

Було й усвідомлення того, що реалізація пропозицій про обрання до складу комісій недепутатів означала би відмову від єдиного принципу формування цих органів по всій вертикалі представницьких органів, послаблення їхніх позицій як владних формувань, що спираються на авторитет представницьких органів.

До речі, аналіз пізнішого законодавства свідчить про те, що наявна в Латвійській, Литовській, Естонській РСР практика обрання до складу постійних комісій осіб,



які не є депутатами, у законах цих республік закріплена не була (за винятком Естонської).

Згідно з Положенням про постійні комісії місцевих рад депутатів трудящих Української РСР, схваленим Президією Верховної Ради Української РСР 31 травня 1957 року (до слова, одним із останніх серед п'ятнадцяти радянських республік), постійні комісії формувалися суто з депутатів.

Продовжило цю традицію українське законодавство і часів незалежності, унормувавши, що «постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів...» (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 47, пункт 1), а в пункті 2 статті 49 цього ж закону зазначено, що кожен депутат місцевої ради має бути включений до складу однієї з постійних комісій. А от Положення про постійні комісії та їхні функції у Верховній Раді Автономної Республіки Крим (пункт 22), яке діяло у 2005 році, припускало, що депутат має входити до складу хоча б однієї постійної комісії (може й до кількох).

Абсолютна більшість муніципальних рад по всьому світу працює на засадах системи комісій (комітетів). У кожній країні є свої специфічні механізми створення і функціонування комісій. Однак основні тенденції розвитку комісійної депутатської діяльності типові, серед яких і залучення недепутатів як повноцінних членів до роботи в постійних комісіях. Європейська спільнота сприймає це як вияв відкритості і демократичності місцевої влади, як один із напрямів залучення громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування.

Наприклад, у **Польщі** ради гмін під час створення постійних і тимчасових комісій залучають до їхньої роботи осіб, які не є депутатами ради гміни. Однак загальна кількість таких осіб не перевищує половини складу комісії. Сеймики воєводств та ради повітів створюють ті самі комісії суто з-поміж своїх депутатів.

У **Литовській Республіці** ради самоврядування на термін своїх повноважень формують Адміністративну комісію й Комісію з етики. Вони створюються обов'язково. Цікаво, якщо в раді самоврядування створена опозиція, кандидатуру голови Комісії з етики мер подає саме за її пропозицією (ст. 14 Закону Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування»). І якщо основне завдання Адміністративної комісії полягає у розгляданні справ із адміністративних правопорушень громадян, що віднесені Кодексом про адміністративні правопорушення до її компетенції, то Комісія з етики є органом, який цілком зорієнтований на депутатів. Ця комісія наглядає за дотриманням членами ради самоуправління правових актів, які регламентують діяльність і поведінку членів ради самоуправління. Представників громад населених пунктів у Комісії з етики має бути не менш як третина.

У встановлених законами випадках чи за рішенням ради самоврядування можуть створюватися й інші постійні комісії (на період скликання) і тимчасові комісії (для розгляду окремих питань). Членами створюваних радою комісій можуть бути, крім членів ради самоврядування, державні службовці, представники громад населених пунктів і громадських організацій, інші члени громади.

Законодавство про місцеве самоврядування більшості земель **Німеччини** передбачають участь недепутатів як експертів у депутатських комісіях. Вони мають право не тільки дорадчого, а й ухвального голосу і можуть співробітничати в комісіях, які приймають кінцеві рішення, крім головної (координує роботу всіх комісій), фінансової й ревізійної. При цьому кількість громадських експертів не має перевищувати кількість членів ради. Експертів призначають фракції відповідно до кількості місць, наданих їм у комісіях відповідно до результатів пропорційних виборів. За великої кількості депутатських комісій у такий спосіб до роботи в них залуча-

ється більше осіб, котрі беруть на себе певні експертні, підготовчі функції. Водночас це сприяє розвантаженню членів представницького органу, підвищенню їхньої продуктивності й якості праці.

Прикметно, що досвід фракційної роботи столичних депутатів поточного скликання також демонструє потребу «роздепутатити» постійні комісії. Як зазначено вище, у Київській створено 15 постійних комісій, а у лавах 7 із 10 депутатських фракцій – 5 і менше депутатів. Тобто представники цих депутатських утворень не можуть фізично досягнути роботи бодай половини всіх постійних комісій. А в Німеччині це досягається завдяки залученню до роботи в комісіях представників груп – фракцій недепутатів.

Водночас партії вбачають у громадських експертах, з одного боку, помічників своїх депутатів, з другого – кадрові майбутні кандидати на місцевих виборах. Так працюють, зокрема, муніципалітети земель Північного Рейну-Вестфалії, Баден-Вюртембергу тощо.

Попри те й у Німеччині є фахівці, які переконані, що потрібно забезпечити постійні комісії від надмірної участі в них нечленів ради. Рекомендації експертів і розширення їхньої участі в діяльності ради корисні, однак також важливо заради збереження демократичних принципів функціонування представницьких органів право голосування залишити суто за депутатами. Найліпше запрошувати експертів для консультування комісії та участі в обговоренні без надання їм права участі в нормотворчому процесі.

Пункт 12 статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить таке положення: «Постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії й робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів».

Звернімо увагу, що йдеться про «залучення» опосередковане: залучені працюють не в комісії, а в створюваних комісією тимчасових підрозділах, статус і коло завдань яких визначає сама комісія. Їхнє створення епізодичне і скоріш за все є випадковим; це не атрибут депутатської роботи, а право, яким користуються нечасто, воно не є зобов'язувальним. Про надання запрошеним дорадчого голосу не йдеться. Його набуває тільки депутат, котрий не входить до складу відповідного органу ради. (У Положенні про постійні комісії Алуштинської міської ради станом на 2004 рік таке право мали також працівники апарату ради, які опікувалися роботою постійних комісій.) Тобто на місцях уже вдаються до дискреційних кроків.

Мусимо зазначити, що не всі народні обранці відповідально ставляться до виконання обов'язків члена постійної комісії, є випадки відсутності кворуму, коли взагалі унеможливується прийняття будь-яких висновків чи рекомендацій, паралізується робота комітету. Неучасть депутата в засіданнях постійної комісії – основна вада депутатської комісійної роботи. Тому залучення активістів до роботи в комісії і в цьому разі видається виправданим.

Зважаючи на викладене, на часі є унормування участі недепутатів – представників територіальної громади в роботі постійних комісій. Ми маємо подолати пострадянський погляд на формування й діяльність такої муніципальної інституції, як постійна комісія. Наразі ми пожинаємо плоди вкоріненого в нашому суспільстві сприйняття її як формального органу.

Безперечно, «роздепутатити» постійні комісії місцевих рад нині не можна через чинну нормативно-правову базу. З огляду на те, що це вузька галузь регулювання, досить внести зміни до статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Чи не девальвується звання депутата як члена постійної комісії? Переконаний, ні – статус стимулюватиме. А для територіальної громади тим більше, бо головним є поліпшення комунального комфорту, тобто ефективність органу ради, а не імідж депутата. Ліберал-

лізуючи нормативно-правову базу діяльності постійних комісій, ми демонструємо реальну демократію, посилення контролю виборців за обраними. Тоді й виникає громадянське суспільство. Участь громадян без мандата депутата в роботі постійних комісій і є одним із напрямів і контролю, і взаємодії з депутатським корпусом. Запрошуючи представників громадськості до роботи в постійних комісіях, депутати демонструватимуть відкритість і прозорість своєї діяльності.

Маємо позбавитися шаблонів, упереджень і стереотипів щодо механізмів формування складу постійних комісій, навіть зважаючи на зміну системи виборів до

місцевих рад. Бажано, щоб депутати нових скликань працювали як члени постійних комісій по-новому.

Світовий досвід, і зокрема європейський муніципальний, змушує нас по-новому подивитися на формування складу постійних комісій задля перетворення їх на ефективний інструмент реалізації нормотворчих, контрольних та інших функцій місцевих представницьких органів. Такі комісії місцевих рад роблять раду постійно діючим колективним органом захисту інтересів територіальної громади, сприяють становленню в Україні повноцінного місцевого самоврядування – визначальної ознаки демократичної держави.

Як активізувати децентралізацію

На відкритті установчої конференції нового проекту «Підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні», яка відбулася в Мінрегіонбуді, було підкреслено, що за останній рік для децентралізації зроблено більше, ніж за вісім попередніх. Однак, виявляється, прогрес недостатній, тому учасники заходу вітали започаткування чергового проекту, спрямованого на підтримку децентралізації й реформи врядування.

Директор Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук визнав, що зміни в системі влади впродовж 24 років стосувалися переважно назв відповідних структур та установ і численні перейменування насправді нічого не давали. А потрібно змінити саму систему, логіку її побудови, щоб відкрилася можливість раціонально використовувати всі ресурси.



Зазначений проект і сприятиме формуванню нової системи публічного управління, забезпеченню швидкого розвитку та ефективності місцевого самоврядування. Він об'єднує зусилля неурядових організацій, громад та органів влади на місцях, українських і міжнародних експертів, залучаючи при цьому грантову підтримку від Європейського Союзу.

З конкретними завданнями і формами діяльності проекту ознайомив присутніх його керівник Андрій Гінкул. У форматі проекту передбачено проведення конференції, інформаційно-освітніх кампаній, робочих

зустрічей, нарад, семінарів, спрямованих на впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, механізмів електронного врядування. Також надаватимуться міні-гранти й експертна підтримка робочим групам, які створені при органах влади різного рівня, щодо організації процесу об'єднання громад та інших аспектів реформи.

Проект діятиме до 31 грудня 2016 року. Його бюджет становить близько 740 тисяч євро, з яких понад 660 тисяч – фінансування ЄС.

– Сподіваємося, що цей проект об'єднає навколо себе фахівців з пи-

тань місцевого самоврядування, а також виховуватиме молоде активне покоління експертів, – сказав заступник міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В'ячеслав Негода. – На рівні громад наразі є величезний запит на оперативну та якісну інформацію щодо реформи, особливо процесу об'єднання громад. Тому організаційна та комунікаційна підтримка, яку надає проект, як ніколи актуальна.

Олександр МАЛІЄНКО,
Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.