

На допомогу місцевим депутатам

**Постійні комісії
як інструмент депутата
місцевої ради**

Автор Андрій Осіпов

ПЛАН КНИГИ

«Постійні комісії як інструмент депутата місцевої ради»

Вступ

Розділи:

1. Постійна комісія як складова демократичних механізмів прийняття рішень (стримування і противаги)
2. Принципи роботи постійної комісії місцевої ради.
3. Утворення постійної комісії та членство в них. Забезпечення прав фракцій і депутатських груп на участь в роботі постійних комісій. Підготовчі комісії та робочі групи.
4. Повноваження постійної комісії.
5. Організація роботи постійної комісії. Форми засідань постійної комісії
6. Забезпечення статусу постійної комісії
7. Забезпечення статусу членів постійної комісії
8. Нормотворча діяльність постійної комісії (висновки, рекомендації, внесення проектів рішень)
9. Контрольна функція постійної комісії
10. «Особливі» постійні комісії та їх робота
11. Звітність комісій. Висвітлення роботи постійної комісії. Відповідальність постійної комісії та її членів.

Вступ

Будучи депутатом місцевої ради мені довелось стикнутися із великою кількістю проблем в роботі постійних комісій. При цьому одні постійні комісії працювали як відлагоджений механізм, інші ж не могли зібратись протягом тривалого часу, а зібравшись не могли ухвалити жодного суттєвого рішення. Великою прикрістю було спостерігати за роботою комісій, яка сприймалась формальною повинністю для депутатів. Вивчаючи досвід різних місцевих рад, я стикався із ситуацією, коли так звані земельні і бюджетні комісії носили елітарних статус, а інші були відстійниками для неугодних чи позафракційних депутатів.

Ще більшою проблемою виявилась майже повна відсутність імперативних норм щодо роботи постійних комісій. Законодавець усе віддав на вирішення депутатам. В кінцевому випадку така широка демократичність правового регулювання зумовила в одних випадках формалізм діяльності постійних комісій, а в інших дозволила перетворити постійну комісію на злагоджений корупційний механізм. Також мали місце випадки підлаштування комісій під служників політичних сил, поділу сфер впливу в раді і територіальній громаді, тощо.

За відсутності належного правового регулювання велике значення в роботі комісії відіграють особистості голів постійних комісій та значний вплив на роботу комісій з боку сільського/селищного/міського голови, голови районної і обласної рад, їх заступників, секретаря ради, голови і заступників місцевої державної адміністрації.

Майже в усіх місцевих радах спостерігається викривлене ставлення до постійних комісій, нерозуміння їх статусу, порядку і принципів формування та діяльності. Усе це переконливо свідчить, що місцеві ради виявились не готовими до повної свободи в процедурах роботи постійних комісій. Непрофесійний склад місцевих рад та робота депутатів в раді на громадських засадах перетворили постійну комісію на зайвий елемент у процедурі ухвалення рішень. Адже на практиці виявилось, що думка постійної комісії майже нікого не цікавить, а рішення рада може приймати і без попереднього обговорення в комісіях.

Не меншою проблемою для місцевих рад є необхідність врахування позиції конкретного депутата при утворенні комісій чи зміні їх складу. Не рідкими були випадки покарання депутатів шляхом переведення у непопулярну чи невливову постійну комісію.

Я усвідомлюю, що мені вдалось побачити лише частину проблем. Більш того, в своїх дослідженнях я був упередженим через наявність у мене статусу депутата Луцької міської ради та посаду заступника голови однієї з постійних комісій. Однак враховуючи відсутність ґрунтовних досліджень з наведених вище питань я маю сміливість запропонувати Вам свій погляд.

Ця книга буде цікавою, передусім, для депутатів місцевих ради та експертів. Маю надію, що мені вдасться Вас переконати, що постійна комісія є потужним інструментом для реалізації депутатських повноважень, але цей інструмент нажаль використовується

лише незначною мірою. Відтак, ця праця має практичну цінність як для осіб, що балотуються (планують балотуватись) або є новообраними депутатами, так і для депутатів, що мають за плечима декілька каденцій.

Сподіваюсь, що мої рекомендації, які викладені в книзі не будуть використані для впровадження корупційних схем чи вчинення протиправних дій. Маю щиру надію, що ця книга стане у нагоді Вам та допоможе в утвердженні демократичних принципів діяльності місцевих рад.

Розуміючи відсутність вільного часу у депутатів, я намагався бути якомога стислим.

*З повагою, Андрій Осіпов
експерт Інституту Політичної Освіти*

Глава 1. Постійна комісія як складова демократичних механізмів прийняття рішень.

Конституцією України закріплено, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Це найважливіший принцип запобігання узурпації влади в державі. Основою стабільного функціонування системи державної влади демократичної держави є система стримувань і противаг, яка забезпечує взаємну підконтрольність різних гілок і центрів державної влади та запобігає концентрації влади в одній гілці чи в руках однієї особи.

Такі ж принципи варто поширювати і на діяльність місцевої ради. Законодавець протиставляє між собою міського голову, виконавчий комітет та раду, вибудовуючи конкурентне середовище для зважених рішень.



Статус депутата місцевої ради зумовлює декілька особливостей. По-перше, функції депутата переважною частиною носять контролюючий характер. По-друге, для ухвалення рішень депутат повинен об'єднатись із іншими депутатами для досягнення більшості голосів в підтримку проекту рішення. По-третє, депутат місцевої ради приходить в місцеву раду «як в гості», тобто відриваючись від основної роботи, час від часу, не маючи свого робочого місця, своїх підлеглих, працюючи безоплатно. В кращому випадку депутат має повагу працівників ради. Ось такий контролер-законодавець-аматор.

При цьому депутат несе обов'язки по представництву своїх виборців в раді та її органах, зобов'язується інформувати виборців не менш як двічі на рік про свою роботу та роботу виконавчого комітету, голови, інших органів ради.

Депутат як формально рівноправний член місцевої ради протиставлений голові ради (міському/селищному/сільському голові), який працює на постійній основі, має значну частину владних повноважень, має багато професійних оплачуваних з бюджету підлеглих, має лояльність засобів масової інформації та громадськості, здійснює керівництво комунальними підприємствами і установами, розпоряджається значними (мільйонними і мільярдними) бюджетними коштами.

Погодьтеся, що розклад сил явно неоднаковий. Більш того, у переважній більшості випадків депутати, оцінивши свої можливості, перетворюються на статистів, які приходять в раду раз в місяць проголосувати на пленарному засіданні. Їх спілкування із головою ради (міським головою) та його заступниками набуває прохально-благальних форм. І справа майже не залежить від морально-вольових якостей депутата. Справа стосується розвиненості механізму стримування і противаг в місцевій раді.

Підсилити в цій ситуації депутата можуть виконавчий комітет та постійні комісії. Виконавчий комітет підсилює статус депутата в силу своєї конкуренції та контролюючого статусу по відношенню до виконавчих органів місцевої влади. Адже самі виконавчі органи не можуть

прийняти владного рішення, вони готують проекти для їх ухвалення на засіданні виконкому. Належно сформований виконавчий комітет перебуває у стані поборення до міського голови і його команди. Іншими словами, «супротивник мого супротивника – мій соратник». Але в українських реаліях такий стан речей рідко зустрічається. Це зумовлено тим, що кандидатури членів виконкому вносить міський голова, а депутати можуть лише підтримати або відхилити певного кандидата. Склад виконкому наповнюється заступниками голови, керівниками структурних підрозділів і іншими лояльними до міського голови людьми. Члени виконавчого комітету малоініціативні. Тому на виконком, як правило, надії мало.

Чи не єдиним порятунком в цій ситуації виступає постійна комісія. В повноваженнях постійної комісії закладені такі функції, які розширюють вплив депутата місцевої ради, надають для нього можливості у здійсненні контролю, ініціюванні перевірок і витребуванні інформації, впливу на процес прийняття рішень радою та її виконавчим комітетом, контролю за виконанням їх рішень. Постійна комісія, якщо в раді забезпечено її статус, підсилює депутата, роблячи його повноправним суб'єктом діяльності ради, їх органів та здійсненням влади органів місцевого самоврядування.

Постійні комісії дають можливість професіоналізуватись депутатам, набути певної спеціалізації. Адже постійні комісії утворюються за тематичними напрямками і тому депутат може зосередитись лише на певних питаннях. Також варто відмітити, що постійна комісія допомагає попередньо з'ясувати позицію ініціаторів, зацікавлених осіб та підготуватись до розгляду цього питання на пленарному засіданні. Постійна комісія – це майданчик для попереднього обговорення та критики проектів рішень ради. Постійна комісія – це можливість зібрати та проаналізувати інформацію. Важливим є те, що в роботі постійної комісії «вартість депутатського голосу» зростає у десятки разів. Оскільки в раді голос депутата – це один з 50 (30,40, 60 – в кого як), а в комісії – один з 5(10). В комісії головують самі депутати, а на пленарному засіданні голова ради (міський/селищний/сільський голова). Засідання комісії не носить кінцевого (вирішального) характеру, на відміну від пленарного засідання, що зумовлює певний психологічний комфорт діяльності комісії.

(ВСТАВКА з КНИГИ “практичний курс депутата місцевої ради.... (уся перша сторінка (ст. 49 в книзі) та перший абзац наступної сторінки (ст. 50 книги) до підглави “мат.-тех.забезпечення”)

Згідно із законом головним (але далеко не єдиним) призначенням постійної комісії є вивчення, попередній розгляд і підготовки питань, які належать до відання ради, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Далі мною будуть проаналізовані і інші, не менш важливі повноваження постійних комісій. Також в подальшому мною буде більш широко обґрунтовано місце постійної комісії в механізмі стримування і протидії місцевої ради. Окрім цього, буде описано конкретні приклади підсилення ролі депутата в роботі ради та розширення його можливостей як представника громади.

Постійна комісія – це інструмент депутата місцевої ради, за допомогою якого реалізуються значна частина його повноважень (прав) в раді. Постійна комісія – це законодавча можливість продовженого обговорення питань, що готуються для ухвалення як владні рішення. Така можливість збільшує вірогідність ухвалення ефективного, правильного та законного рішення.

Постійна комісія – це орган влади, орган місцевої ради та орган місцевого самоврядування. Тому на роботу постійної комісії поширюються усі гарантії визначені ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».



Глава 2. Принципи роботи постійної комісії місцевої ради.

Основними принципами місцевого самоврядування є:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Людство відкрило закон, згідно із яким досконалою є та система, що поділена на якомога більшу кількість складових, що є самостійними і сильними, але пов'язаними загальним призначенням.



Місцева рада і постійні комісії місцевої ради – так само є певною системою (системами), складовою якої є депутат. Таким чином, чим сильніший є депутат, тим сильніша комісія; а чим сильніша комісія – тим сильніша рада в цілому. При цьому усі складові діють для досягнення спільного результату – ухвалення ефективних і справедливих рішень, досягнення ефективного управління.

Мене завжди дивували депутати, які байдуже ставляться до власних прав. Такі особи або легковажать своїми повноваженнями, або сподіваються на застосування «понятійних» чи корупційних механізмів. І в першому, і у другому випадках ці депутати зраджують свої виборців та порушують закон. Адже вкрай важливою задачею депутата є забезпечення механізмів і гарантій ефективної та реальної реалізації своїх повноважень. Часто через неосвіченість чи брак досвіду депутати неналежно оцінюють важливість регламенту ради та положення по постійній комісії. Фактично ці два документи є основоположними в діяльності депутата.

Для мене є цілком очевидним, що регламенти місцевих рад та положення про постійні комісії повинні максимально підсилювати роль та можливості конкретного депутата. Головна задача

побудови постійної комісії – зробити реальним реалізацію повноважень депутата. Згідно із ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 3 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат ... має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів. Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради - представницького органу місцевого самоврядування. Депутат місцевої ради відповідно до цього Закону наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів. Саме ці положення закону містять в собі головні критерії вироблення правил діяльності постійної комісії.

За моїм переконанням можна виділити наступні принципи. Правила (регламент, положення) роботи ради повинні:

- забезпечувати самостійний статус постійних комісій та їх реальний вплив на розглядуванні на сесії місцевої ради питання.
- визначати постійні комісії органи влади, що створені радою
- закріплювати активний та незалежний статус депутата місцевої ради під час засідань постійної комісії та під час пленарних засідань ради. Зокрема, має бути гарантоване та чітко регламентоване право на виступ, окрему думку, право на голосування (в т.ч. з правом дорадчого голосу депутатам, що не є членами постійної комісії), право на відкладення розгляду, право на виїзне засідання тощо.
- містити положення про завчасне і належне сповіщення депутата не лише про засідання постійної комісії, а й про його порядок денний, напрацьовані проекти, наявні висновки, заперечення тощо. При цьому має бути гарантоване право депутата (за його бажанням) на оголошення тривалої перерви в засіданні постійної комісії, у випадку порушення його права на своєчасне сповіщення чи поява на засіданні комісії нової інформації чи документів.
- містити застереження щодо незаконності ухвалених постійною комісією рішень, у випадку порушення процедур проведення засідань комісії. Це має бути гарантією необхідності суворого дотримання визначених у регламенті ради та положенні про постійні комісії правил роботи.

В описаному вище немає жодних фантазій чи нереальних речей, але є чітка доцільність та практичність. В подальших главах буде описано способи забезпечення статусу постійних комісій та окремих депутатів місцевої ради.

Наостанок хотів би підкреслити, що постійна комісія повинна розглядатись – як підсилювач можливостей депутата. На кшталт, мегафона, що підсилює голос людини. Комісія – це публічний майданчик депутата, це орган де депутат є головним.

Глава 3. Утворення постійних комісій та членство в них. Забезпечення прав фракцій і депутатських груп на участь в роботі постійних комісій. Підготовчі комісії та робочі групи постійних комісій.

У відповідності до законодавства утворення постійних комісій є виключним повноваженням місцевої ради. Такі рішення ухвалюються, зазвичай, на першій або другій сесіях ради. Утворення постійної комісії потребує дотримання певної процедури. Передусім рада має визначитись із кількістю постійних комісій, їх назвою та функціональною спрямованістю. Ці питання в обов'язковому порядку повинні бути визначені в двох документах – регламенті ради та положенні про постійні комісії ради. Закон не дає відповіді на питання, яка кількість постійних комісій має бути утворена радою. Це питання повністю у владі депутатів місцевої ради. Однак, аналізуючи ч. 15 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» я прихожу до висновку, що постійних комісій повинно бути щонайменше дві.

Так само і щодо назви постійних комісій закон дозволяє повною мірою проявити депутатську фантазію. Назви комісій, як правило, мають вказівку на їх спеціалізацію (наприклад, постійна комісія міської ради з питань земельних відносин). Але це не забороняє називати постійні комісії по номерам, по літерам алфавіту чи прізвищам їх голів.

Тривалість повноважень постійної комісії збігається із строком повноважень місцевої ради, яка її утворила. Відповідно із припиненням повноважень місцевої ради поточного скликання, припиняється повноваження усіх утворених радою постійних комісій. Однак законодавець надав можливість місцевій раді достроково припинити діяльність постійної комісії шляхом її ліквідації. Іноді можна зустріти випадки утворення нових комісій шляхом ухвалення радою рішень про злиття чи поділ існуючих постійних комісій. Однак така практика суперечить вимогам п. 2 ч. 1 ст. 26 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому, у випадку виникнення структурних змін в місцевій раді, доцільним є ухвалення радою рішення про ліквідацію раніше існуючої комісії та про утворення нової чи нових постійних комісій.

Перед утворенням постійних комісій рада зобов'язана ухвалити регламент ради та положення про постійні комісії, в яких визначити порядок організації роботи постійної комісії. Тут, на мою думку, варто врегулювати порядок скликання засідання комісії, регламент роботи комісії, висвітлення її діяльності та документування. Про це буде написано в подальших розділах.

Членами постійної комісії можуть бути виключно депутати місцевої ради, яка утворила постійну комісію. При цьому законодавець покладає на депутата (окрім секретаря ради) обов'язок увійти до складу однієї з постійних комісій. Аналізуючи положення ч. 2 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», ст.ст. 47, 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», слід вказати, що депутат має зобов'язання балотуватись до однієї з постійних комісій (реалізувати пасивне виборче право). Це законодавчо визначене право депутата на участь в роботі постійних комісій, яке обов'язкове до використання. В той самий час місцева рада має обов'язок допомогти у реалізації прав та зобов'язань депутата шляхом голосування про задоволення заяви депутата увійти (обратись) до складу певної постійної комісії. Таким чином, голосування за обрання депутата до певної постійної комісії повинно бути добровільною дією депутата (балотування) та задоволенням такої заяви депутата (голосування). При цьому депутата не можна обрати поза його волею до іншої комісії. Бо саме право обрання до органу ради передбачає згоду на таке обрання. Отже, голосування місцевої ради з питання обрання депутата до певної постійної комісії є лише констатуючим фактом, певним затвердженням волі депутата, надання волевиявленню законної сили.

На мою думку, слід визнати правильною практику тих місцевих рад, які відбирають у новообраних депутатів письмові заяви про їх бажання балотуватись до певної постійної комісії. Це дозволяє в наступному уникнути непорозуміння чи претензій.

Окремо слід обговорити право депутата брати участь в роботі кількох постійних комісій. Законодавче формулювання ч. 2 ст. 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та ч. 2 ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить у собі заборон для депутата балотуватись до складу декількох постійних комісій. Усе залежить від бажання та працездатності самого депутата. Мені зустрічались випадки одночасного членства депутатів в роботі двох постійних комісій місцевої ради. Але в цьому випадку слід звернути увагу на таке. При балотуванні депутата, який є членом постійної комісії до складу іншої постійної комісії не є його законодавчим обов'язком, а лише реалізацією права. Відтак голосування ради з цього питання не буде носити констатуючого характеру (не є технічним). Рада має право не підтримати таку заяву депутата, наприклад з мотивів незадовільної роботи депутата у складі постійної комісії чи фактів порушення депутатської етики, вимог регламенту, тощо.

Утворюючи постійну комісію та обираючи її членів, місцева рада повинна визначитись із головою комісії. Голову комісії обирають з числа депутатів, які подали заяви про бажання бути членами такої постійної комісії. При цьому повинні бути реалізовані права депутатських груп і фракцій на пропорційне представництво в постійних комісіях. Тобто, кандидати на посаду голови комісії від депутатських груп і фракцій мають перевагу в обранні перед кандидатами, які не є членами таких депутатських формувань. Нажаль законодавець не визначив механізмів реалізації прав на пропорційне представництво. Відтак, в цьому питанні депутати повинні керуватись регламентом ради, положенням про постійні комісії, законами логіки та здоровим глуздом. Нажаль реалізація принципів пропорційного представництва в постійній комісії викликає значну кількість суперечок і часто такі права недотримуються, а рішення ради з питань обрання голів постійних комісій приймаються свавільно і невмотивовано. Отже, ці питання повинні бути в майбутньому законодавчо закріплені, аби не виникало спокуси протиснути рішення через кулуарні домовленості.

Ще більш складним питанням є розподіл керівництва в конкретній постійній комісії. Зрозуміло, що є так звані «елітні» та звичайні комісії. Відтак, не бракує претендентів на очолювання комісій з питань бюджету, розпорядження майном чи земельних питань. Слід сказати, що вирішення цього питання лежить виключно в площині політичних компромісів. Часто посади в постійних комісіях є частиною комплексних неофіційних рішень новоутвореної ради, що досягаються політичними силами. Так, посада голови комісії може бути розміняна на кількість членів виконкому, секретаря, структуру органів ради, заступників, тощо. Шкода, що політичні партії та новообраний сільський/селищний/міський голова (голова ради) намагаються ці домовленості зробити таємними. В цьому немає жодного сенсу. Адже порушенням таємної угоди не можуть мати офіційних санкцій чи претензій. Більш того виведення цих питань з тіні дозволило б сформувати певну практику і узагальнивши її, визначити основні принципи. Так були б напрацьовані традиції та звичаї. Також варто звернути увагу, що результати політичних компромісів по розподілу посад в новообраній місцевій раді дозволило б громаді та експертам зробити висновки про демократичність підходів політичних сил, про їх наміри та методи, про майстерність чи бездарність. Відкритість цього процесу є запобіжником корупційних схем та перешкодою виникнення політичних зобов'язань, які суперечать перевиборчим заявам політиків.

Маючи досвід депутатської діяльності, хотів би зазначити, що посада голови комісії не має прямих переваг чи преференцій. Це радше додатковий обов'язок та відповідальність. Запекла конкуренція за цю посаду пояснюється двома міркуваннями – амбіційність (бажання поваги і хоча б формальної влади) та сподівання на участь в корупційних схемах. Такі спонуки можуть існувати як окремо одна від одної, так і одночасно.

Питання про обрання заступників голови та секретаря комісії вирішується постійною комісією самостійно на її засіданні шляхом голосуванням на підставі вільного волевиявлення кандидатів на відповідні посади. Наявність в постійній комісії посад заступника голови та секретаря дозволяє вгамувати майже усі амбіції новообраних депутатів. Однак, це майже не впливає на ефективність діяльності та на належну політично-управлінську вагу постійної комісії і її членів. Розподіл посад в комісії – це питання ритуальні. Нажаль в гонитві за посадами місцеві депутати забувають подбати про забезпечення працездатності комісії та статус її членів.

Постійна комісія місцевої ради наділена повноваженнями створення підготовчих комісій і робочих груп. Метою створення таких органів є вивчення питань та/або розробка проектів рішень. Питання їх про утворення віднесено до внутрішньої компетенції постійної комісії, в т.ч. визначення назви, завдань, повноважень, строку діяльності, складу, тощо. При цьому законом дозволено до складу підготовчих комісій та робочих груп поряд із депутатами-членами постійної комісії залучати представників громадськості, вчених і спеціалістів. На засіданнях підготовчих комісій та робочих груп залучені особи та депутати мають рівні права та вирішальний голос при ухваленні рішень. Підготовчі комісії та робочі групи можуть мати повноваження постійної комісії, що їх утворила, в т.ч. права передбачені ч. 2 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Затвердження результатів діяльності підготовчих комісій та робочих груп відбувається на засіданні постійної комісії.

Підготовча комісія – це орган ради, що створений за рішенням постійної комісії ради та наділений повноваженнями підготовки текстів висновків, рекомендацій, проектів рішень. Така необхідність виникає в роботі постійної комісії у випадках, коли складно безпосередньо на засіданні підготувати тексти чи звести в єдиний документ усі доповнення, пропозиції і поправки.

Робоча група – це орган ради, що створений за рішенням постійної комісії ради та наділений повноваженнями вивчити певне питання, підготувати за результатами висновки та проекти. Як правило робочі групи утворюються із метою більш глибокого вивчення певної проблеми (наприклад, питань перевезення, надання пільг, роботи певного органу, з'ясування історичних контекстів питань, тощо).

Глава 4. Повноваження постійної комісії

Постійна комісія місцевої ради наділена широкими повноваженнями, які певним чином перекликаються із правами депутата місцевої ради. Повноваження можна умовно поділити на нормотворчі і контрольні. У відповідності до ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції постійних комісій належить:

1. вивчення, попередній розгляд і підготовка питань, які належать до відання ради (в т.ч. проектів програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звітів про виконання програм і бюджету);
2. вивчення і підготовка питань про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва;
3. попередній розгляд кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою.
4. вивчення діяльності підзвітних і підконтрольних раді та її виконавчому комітету органів
5. вивчення діяльності місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб, з питань, що віднесені до відання ради.
6. подання за результатами перевірки (п. 4, 5) рекомендацій на розгляд їх керівників, а в необхідних випадках - на розгляд ради або її виконавчого комітету.
7. здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету.

Нормативними актами ради на окремі постійні комісії може також покладатись вирішення питань:

- про дотримання депутатської етики та вимог регламенту;
- про нагородження осіб почесними відзнаками та грамотами ради;
- про вирішення земельних суперечок.

Реалізуючи свої права комісія має наступні права:

- отримання від керівників органів, підприємств, установ, організацій та їх філіалів і відділень необхідних матеріалів і документів;
- розроблення і подання від власного імені проектів рішень ради;
- підготовка висновків з питань, що виносяться на розгляд ради;
- виступ на сесіях ради (на пленарному засіданні або засіданні іншої постійної комісії) з доповідями і співповідями;
- створення підготовчих комісій;
- створення робочих груп;
- виклик на своє засідання для подання інформації та відповіді на запити депутатів керівників розташованих або зареєстрованих на території ради підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності.

Окремо слід звернути увагу на нормотворчі повноваження постійної комісії. Ці повноваження вже було описано вище, однак вважаю необхідним привернути до цього додаткову увагу. Постійна комісія від власного імені готує офіційні документи, що є обов'язковими для розгляду:

- висновки з питань, що виносяться на розгляд ради.
- висновки щодо попереднього розгляду кандидатур осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою.
- висновки і/або рекомендації щодо діяльності органів ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності.
- проекти рішень на розгляд ради.

Постійна комісія має право вносити на розгляд органів ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій та їх службових осіб владні вказівки – рекомендації постійної комісії. Такі рекомендації є обов'язковими до розгляду. Строк розгляду встановлює сама комісія

при формулюванні та направленні рекомендацій. Слід вказати, що цей строк повинен бути розумним. В практиці зустрічаються строки розгляду рекомендацій від одного-двох днів, до 10 днів і одного місяця. Непоодинокі випадки, коли постійна комісія «забуває» встановити строк для розгляду рекомендацій. В цьому випадку усе залежить від добропорядності адресанта. Одні розглядають рекомендації у 10-денний строк, інші - в місячний. Зрідка мають місце зловживання – адресати користуючись формальним приводом не розглядають рекомендацій, покликаючись на відсутність визначеного строку.

Закон визначає, що секретар ради є службовою особою, до компетенції якої входить сприяння в організації виконання рекомендацій постійних комісій. В той самий час до компетенції голови постійної комісії віднесено організацію роботи по реалізації висновків і рекомендацій комісії.

Висновки і рекомендації постійної комісії, як правило, викладаються в протоколі засідання комісії. В такому випадку їх передання адресатам відбувається шляхом надання витягів з відповідного протоколу. Однак зустрічаються випадки і виготовлення висновків і рекомендацій як окремих документів. Так, до прикладу, комісія приходить до певних висновків обговорюючи проекти рішень, що внесені на сесію ради. В цьому випадку коректним буде викладати висновок в такий спосіб: «розглянувши проект рішення... постійна комісія дійшла висновку про можливість його розгляду на пленарному засіданні ради та необхідність його підтримання». Такий висновок не має потреби викладати окремо. На відміну від висновків, рекомендації постійної комісії – це певні вказівки органам ради, їх очільникам, голові місцевої держадміністрації, підприємствам, установам, організація, в т.ч. правоохоронним органам вчинити певні дії (розглянути звернення, провести перевірку, тощо).

Висновки і рекомендації постійної комісії можуть бути об'єднані і включені у єдиний документ. Така необхідність виникає, коли досліджуючи певні питання (наприклад діяльність певного органу ради) комісія дійшла певних констатуючих висновків (так звана описова частина) і внаслідок цього комісія висловила певні рекомендації. Тут висновки комісії використовуються як мотивація рекомендацій. Слід відмітити, що поєднання в одному документі висновків і рекомендацій робить роботу постійної комісії більш обґрунтованою, мотивованою, цілісною та зручною для сприйняття рекомендацій їх адресатами та іншими особами. Постійна комісія повинна зважати, що рекомендації надсилаються на розгляд осіб, які, як правило, не були учасниками засідання комісії, а відтак може мати місце помилкове сприйняття суті рекомендацій, що відбиватиметься на результаті їх розгляду. Окрім цього, висновки і рекомендації постійної комісії оприлюднюються для широкого загалу та оцінюються представниками територіальної громади, експертами, науковцями, тощо. Відтак, ґрунтовний і послідовний виклад висновків і рекомендацій комісії є доцільним і необхідним, оскільки є своєрідним слідом в історії.

Має місце цікава практика діяльності постійних комісій окремих рад, коли висновки і рекомендації комісії стають підставою для перегляду рішень інших комісій та повторного внесення відхилених радою питань. Також мають місце випадки, коли висновки і рекомендації комісій стають основою для позасудового вирішення конфліктів чи використовуються судами у якості письмових доказів.

Постійна комісія місцевої ради є самостійним та повноважним органом ради. Висновки і рекомендації постійної комісії є кінцевими і не можуть бути скасовані іншими органами ради чи самою радою. Постійна комісія може діяти самостійно, спрямовуючи свою роботу за пропозиціями голови та членів комісії. Також комісія має зобов'язання виконувати три види доручень:

- доручення ради щодо попереднього розгляду проектів програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звітів про виконання програм і бюджету, вивчення і підготовки питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інших питань, які вносяться на розгляд ради;
- доручення секретаря ради щодо підготовки сесії ради;
- доручення ради, голови, відповідно заступника голови районної у місті, районної ради чи першого заступника, заступника голови обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради щодо вивчення діяльності підзвітних і підконтрольних раді та її виконавчому комітету органів, а також з питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб.

Доволі поширеною є практика розгляду постійними комісіями письмових звернень громадян, що надійшли на розгляд безпосередньо комісії чи спрямовані головою, його заступниками та секретарем на розгляд постійної комісії. Розгляд таких звернень залежить від бажання постійної комісії вирішувати поставлені питання. В комісії достатньо повноважень, щоб ефективно розглянути звернення. При цьому постійна комісія має достатні законні підстави розглянути звернення або надіслати його за підвідомчістю до органів ради, її посадових осіб чи правоохоронних органів. Отримавши документи для розгляду від голови, його заступників, секретаря чи органів ради, постійна комісія має усі права повернути такі документи ініціатору. Оскільки закон не надає повноважень органам ради та її посадовим особам перенаправляти для розгляду звернення, які надійшли на розгляд ради чи конкретного посадовця. Доволі багато практики, коли постійні комісії повертають пере направлені звернення посадовим особам ради, з одночасним винесенням рекомендацій цій посадовій особі (органу) та її керівнику дотримуватись вимог закону та вирішення питання про відповідальність.

Глава 5. Організація роботи постійної комісії. Форми засідань постійної комісії

Законодавче регулювання організації роботи постійної комісії відрізняється від практики більшості місцевих рад. Так, у відповідності із законом організація роботи постійної комісії 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, організує роботу по реалізації висновків і рекомендацій комісії. У разі відсутності голови комісії або неможливості ним виконувати свої повноваження з інших причин його функції здійснює заступник голови комісії або секретар комісії.

На практиці часто виявляється, що ініціативу по проведенню засідань постійної комісії висловлюють працівники секретаріату або секретар ради (заступники голови ради). Це викликано тим, що цим особам необхідно забезпечити процедурні моменти проведення сесії ради. Сам порядок денний формують працівники секретаріату на підставі вказівок голови, секретаря ради або, взагалі на підставі власних уявлень про належність певного питання до відання комісії. Зрідка порядок денний постійної комісії доповнюється питаннями за вказівкою голови чи членів комісії. Доволі часто порядок денний значно коригується безпосередньо на засіданні комісії. Такими є реалії. Це обумовлено тим, що значна частина голів постійних комісій не проявляють належної уваги роботі комісій і якби не зусилля працівників секретаріату, то робота ради виявилась би під загрозою зриву. Зрештою, кожен може знайти велику кількість таких постійних комісій, які взагалі не можуть зібратись.

Виконання закону, покладає на голову постійної комісії (а у випадку його відсутності заступника) певні обов'язки:

- аналіз внесених на розгляд сесії проектів рішень
- внесення проектів рішень на обговорення комісії та формування порядку денного
- завчасне повідомлення членів комісії та громадськості про засідання комісії та порядок денний
- організація роботи по розгляду звернень громадян
- організація роботи по розгляду висновків і рекомендацій винесених комісією
- виконання доручень наданих комісії
- виступ з доповідями/співдоповідями та звітами
- організація розроблення і внесення проектів рішень від імені комісії
- надання доручень членам комісії
- підписання висновків, рекомендацій та протоколів комісії та контроль за їх оприлюдненням.

Головує на засіданні комісії голова комісії, а за його відсутності заступник. Як правило, місцеві ради не визначають будь-яких регламентних процедур для засідання комісій. Тому засідання комісій відбуваються за взаємною згодою, за здоровим глуздом або за владним тиском головуючого. В такий ситуації нерідкими є випадки виникнення конфліктів та претензій, що хтось з присутніх на засіданні комісії не зміг виступити чи внести пропозиції, не зміг проголосувати, тощо. В окремих випадках постійні комісії запобігають таким ситуаціям шляхом ухвалення на початку свого засідання регламенту роботи – встановлюють тривалість обговорення, порядок надання слова, заходи дисципліни та порядок голосування. Але така практика, на моє переконання, нагадує «латання дірок», які виникли внаслідок недалекоглядності та нерозважливості місцевої ради. Більш того, такий регламент постійної комісії ad hoc не відповідає вимогам закону.

Регламент роботи постійної комісії повинен бути виписаний у регламентів місцевої ради та положенні про постійні комісії ради. Доцільним є чітке визначення процедури скликання засідання комісії, сповіщення про засідання, формування порядку денного комісії, тривалості виступів, порядку внесення пропозицій, доповнень, окремих думок, підготовки і підписання протоколів, висновків, рекомендацій та їх оприлюднення. Також варто встановити порядок виступів із доповідями/співдоповідями комісій на пленарних засіданнях рад, звітування комісії перед радою, відповідальності голови та членів комісії за відвідування її засідань та відповідальність за ефективність роботи комісії.

Слід відзначити, що питання роботи постійних комісій та відповідальності її членів може бути також врегульовано у статуті територіальної громади. На моє переконання до статуту територіальної громади варто включити тільки найбільш важливі положення щодо проведення сесій ради, в т.ч. засідань постійних комісій. Сам статут територіальної громади є нормативно-правовим актом, має високий рівень стабільності до змін. Однак через низьку правову культуру депутатів та відсутності вимог (байдужості) територіальної громади статuti територіальних громад часто є декоративними документами, їх значення применшено, а зміст нікому не відомий та не застосовуваний.

Постійна комісія може здійснювати свою роботу лише у формі засідань. Засідання постійної комісії скликаються у міру необхідності і є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина від загального складу комісії. Кількість засідань постійних комісій місцевої ради може відрізнятись між собою. Інколи одні постійні комісії ради проводять в 10 разів більше засідань ніж інші постійні комісії. Це викликано передусім ініціативністю голови комісії та її членів. Також така активність комісії нерідко зумовлена функціональною спрямованістю (спеціалізацією) комісії або надходженням на розгляд комісії звернень громадян (довіра до роботи комісії).

Засідання постійних комісій є відкритими і публічними. Проведення закритих засідань чи заборона участі громадянам у засіданні комісії є незаконною. При цьому слід відзначити, що інколи в приміщенні, де відбувається засідання постійної комісії недостатньо місця, аби вмістити усіх бажаючих. В такому випадку потрібно організувати засідання в більшому приміщенні, або забезпечити транслявання (озвучення) засідання в суміжних приміщеннях (наприклад в коридорі перед кабінетом чи, за необхідності, на вулиці перед приміщенням ради). При цьому повинна бути забезпечена можливість подання від імені будь-якої з зацікавлених осіб письмових пропозицій і їх розгляд, а також виступ одного чи кількох представників громадськості. Слід різко негативно реагувати та запобігати фактам умисного проведення засідань постійної комісії в приміщеннях, які очевидно не дозволяють зробити таке засідання відкритим через відсутність вільного простору. Передусім це обов'язок депутатів, які зобов'язані реагувати на порушення принципів гласності та відкритості діяльності органів місцевого самоврядування.

За звичай засідання постійних комісій відбувається в приміщенні ради, у спеціально відведеному для засідань комісій кабінеті. Однак інколи, за рішенням комісії чи ініціативою голови комісії комісія може зібратись для проведення засідання і в іншому місці. Законодавець передбачив проведення спільних засідань кількох постійних комісій. Особливої уваги заслуговує практика проведення виїзних засідань постійної комісії. Такі засідання часто виявляються дуже ефективними. Це викликано об'єктивністю сприйняття інформації на місці виникнення проблеми (земельного спору, будівництва, відрізків водогону чи каналізації, місці проживання, тощо). Інколи сам факт проведення виїзного засідання постійної комісії є стимулом для примирення сторін і розв'язання конфлікту. Також слід відмітити більш відповідальне голосування депутатів під час

виїзних засідань. Не менш важливим є і тривалість виїзних засідань – вони, як правило проходять більш швидко, ніж засідання в приміщенні ради. З огляду на наведене, я приходжу до висновку, що виїзне засідання може і повинно використовуватись як додаткова можливість досягти потрібного та ефективного результату і вирішити питання.

В практиці майже усіх місцевих рад можна зустріти так звані розширені засідання постійної комісії. Це по суті звичайне засідання комісії, яке як правило, цілком присвячено питанням певної галузі чи резонансній проблемі. Воно проводиться із залучення представників галузі, учасників конфлікту, службовців ради, голови і його заступників, представників ЗМІ. Розширеним таке засідання комісії є в силу запрошення широкого кола учасників обговорення. Таке засідання відрізняється більшою офіційністю і нерідко для його проведення використовується зала пленарних засідань ради чи інше відповідне приміщення. За своєю сутністю розширене засідання повинно завершитись прийняття вагомих рішень – ухвалення рекомендацій, розроблення і внесення проекту рішення ради, ухвалення спільного звернення, тощо.

Варто звернути увагу на одну особливість спільних і розширених засідань постійних комісій. Інколи такі форми роботи використовуються зі спекулятивною метою. Наприклад, якщо провести таке засідання комісії напередодні пленарного засідання ради, то, як правило, на пленарному засіданні буде менше промов та емоцій. Це зумовлено тим, що основні учасники і опоненти вже були почуті, виговорились. Відтак, психологічно людині важко так само аргументовано і емоційно висловлювати свою думку повторно. Більш того, люди сприймають розширене засідання комісії як кінцеву форму прийняття рішень, як орган вирішення проблеми і втрачають наполегливість в досягненні кінцевого результату. В такий спосіб відбувається розрядження або вихолощення процесу ухвалення рішень. Не рідко це використовується перед ухваленням місцевого бюджету чи при прийнятті «потрібних рішень». Депутати мають розуміти такий ефект і бути готовими до цього.

Проведення засідання комісії повинне в обов'язковому порядку протоколюватись. Правильною слід визнати також практику ведення звукозапису засідання. Це дозволяє працівникам секретаріату при виготовленні тексту протоколу, а також запобігає спорам щодо викривлення промов чи пропозицій присутніх. Здійснення звукозапису також є дисциплінуючим фактором для промовців та учасників засідання. Дуже рідко застосовується відеозапис чи он-лайн транслявання засідань постійної комісії. Такі технічні засоби часто є зайвими в роботі комісії. Однак вони можуть використовуватись на випадок особливо важливих, відповідальних чи резонансних засідань. Питання фіксування перебігу засідання постійної комісії повинно бути врегульовано радою в положенні про постійні комісії місцевої ради. Протоколи постійної комісії підлягають обов'язковому оприлюдненню на сайті місцевої ради або в інший визначений радою спосіб.

Важливим питанням в діяльності будь-якого колегіального органу є питання дисципліни присутніх на засіданні осіб. Місцева рада у статуті територіальної громади чи регламенті ради може встановити заходи відповідальності за порушення дисципліни і етики під час засідань постійних комісій (наприклад, позбавлення слова, догана, видалення з засідання, штраф, тощо). Однак такі заходи можуть бути встановлені виключно щодо депутатів місцевої ради, в т.ч. депутатів, які не є членами певної постійної комісії. При наявності грубих порушень дисципліни з боку присутніх осіб (які не є депутатами цієї місцевої ради) під час засідання постійної комісії чи вчинення протиправних дій - комісія може застосувати як санкції (чи запобіжні заходи) лише перерву в засіданні комісії чи закриття засідання. При цьому особи, що вчинили правопорушення

можуть, в залежності від характеру їхніх дій, бути притягнуті до відповідальності на підставі відповідних норм Кодексу України про адміністративні правопорушення чи Кримінального кодексу України.

Глава 6. Забезпечення статусу постійної комісії

Говорячи про статус комісії я маю на увазі поважну, впливову та необхідну позицію постійної комісії в структурі органів місцевої ради.

Не секрет, що переважна частина місцевих рад та їх депутатів ставиться до постійних комісій, як до «п'ятої собачої ноги». Нерідкими є висловлювання, що депутати і без комісій можуть усі питання ухвалювати на пленарному засіданні; або участь в постійних комісіях тільки забирає час депутатів, тощо. Велика частина місцевих чиновників і депутатів відносяться до діяльності постійних комісій як до певної усталеної процедури (практики, традиції), при цьому майже ніхто особливо не вдається в розуміння суті цього процесу, не замислюється на питанням: навіщо усе це треба.

Звідси і виникає зневажливе ставлення до засідань постійних комісій та до їх висновків і рекомендацій.

На таке ставлення впливають кілька чинників, зокрема:

- незрозумілий законодавчий статус постійних комісій;
- неврегульованість цих питань у регламентах рад;
- брак політичної освіти депутатів та місцевих чиновників;
- відсутність розуміння сутності роботи постійної комісії.

В перших главах вже описувалось місце постійних комісій у механізмі ухвалення рішень місцевих рад. Однак, дозволю собі ще кілька слів про важливість комісій. Постійна комісія – це підготовча частина процесу ухвалення рішення, яка включає більш широке (у порівнянні із пленарним засіданням ради) вивчення та обговорення проектів рішень. Постійна комісія – це форма надання усіма депутатами ради доручення окремим депутатам постійно вивчати питання певної спеціалізації. Рішення постійної комісії депутатами, що не входять до складу цієї комісії, як правило, приймається ними на віру, на авторитет. Це лише частина мотивації важливості постійних комісій, бо мною окреслено лише роботу комісії над проектами рішень. Я не торкався контрольної та правозахисної функцій комісій. Але я вважаю, що цього досить, щоб читач перейнявся моїми переконаннями.

Статус постійної комісії обумовлюється трьома факторами:

- спеціалізацією цієї комісії (земельна, бюджетна, регламентна, тощо);
- особистістю (харизматичністю) голови цієї комісії та, інколи, членів комісії;
- змістом регламенту місцевої ради та положенню про постійні комісії.

Залишаючи без обговорення перші два фактори, одразу перейду до третього. Отже, статус постійної комісії забезпечується через закріплення у регламенті місцевої ради та положенні про постійні комісії відповідних норм. Такими нормами можуть бути:

1. **Неможливість розгляду радою проектів рішень без їх попереднього розгляду в постійних комісіях.** Це положення передбачає, що питання не може бути розглянуто на пленарному засіданні місцевої ради, якщо воно не було обговорено у постійних комісіях. При цьому важливим є запровадження механізму запобігання затягуванням чи корупційним схемам. Так, наприклад в одній з рад існує положення про неможливість розгляду земельних питань без позитивного висновку постійної комісії з земельних відносин. Це перетворило цю комісію на місцевого монстра, істотну перепону в розгляді питань. При цьому голова та члени комісії поставили питання корупційну основу та пропускаються на пленарне засідання лише вибрані питання. Тому цей механізм не повинен ставати «гальмом» ради і має застосовуватись розумно. Тому коректним, на мою думку, буде наступне формулювання:

«проекти рішень, що включені до порядку денного сесії не можуть бути поставлені на обговорення та голосування на пленарному засіданні, якщо проекти таких рішень не були попереднього внесенні (головами та членами комісій, секретарем ради,

головою ради та його заступниками) на розгляд однієї з постійних комісій та розглянуті нею. У випадку, якщо засідання постійної комісії не відбулось через бездіяльність голови (заступника голови) комісії, через відсутність кворуму або постійна комісія ухилилась від розгляду питання – проект рішення вважається таким, що був попередньо обговорений в постійних комісіях».

2. **Повага до позиції постійної комісії.** Це право передбачає доведення до відома присутніх на пленарному засіданні висновків постійної комісії (постійних комісій) з розглядуваного питання. При цьому, питання яке комісією не підтримано (більшість членів комісії проголосувала проти), то це питання повинно на пленарному засіданні отримати додаткові підтвердження. На мою думку положення регламенту повинно мати приблизно такий зміст:

«При затвердженні порядку денного засідання проекти рішень, які отримали негативні висновки постійних комісій знімаються з розгляду пленарного засідання без обговорення. Такі питання можуть бути розглянуті на пленарному засіданні ради, якщо за їх розгляд проголосувало не менш як 2/3 депутатів присутніх на пленарному засіданні. Про розгляд проектів рішень, що мають негативні висновки постійних комісій, приймається процедурне рішення ради. Перед голосуванням з конкретного питання порядку денного головуючий оголошує позицію постійних комісій по цьому питанню».

3. Попередній розгляд кандидатур, що вносяться за затвердження чи погодження ради усіма постійними комісіями. На пленарному засіданні не часто вирішуються питання про обрання, затвердження, призначення або погодження радою відповідних кандидатур. Це питання серйозне і активна участь постійних комісій в цьому процесі дозволить прийняти найбільш виважене та ефективне рішення. Однак в багатьох місцевих радах існує практика обговорення кандидатур лише на одній з постійних комісій. Це ставить у нерівне становище депутатів, а також може стати умовою «неофіційних домовленостей». Також це може стати у применшенні значення інших постійних комісій. Тому я вважаю, що доцільним є запровадження в регламенті ради відповідного положення наступного змісту:

«Питання про обрання, затвердження, призначення або погодження радою відповідних кандидатур може розглядатись радою лише за умови попереднього розгляду певної кандидатури на окремих засіданнях усіх постійних комісій. Для розгляду таких питань на засіданні комісії депутатам надаються необхідні матеріали (в т.ч. резюме кандидата та план його дій, у випадку обрання (затвердження, призначення, погодження); довідка про наявність корупційних правопорушень та судимостей; декларація про доходи та видатки кандидата; звіт особи, яка попередньо виконувала цю роботу (займала посаду); характеристика посадових обов'язків та місця посадовця у владній ієрархії). Особа, яка претендує на обрання (затвердження, призначення, погодження), зобов'язана бути присутньою на засіданні постійної комісії та у випадку необхідності надати відповідні пояснення членам комісії».

4. **Право контролю "бюджетного розпорядження".** Це повноваження є досить рідкісним. Його суть полягає у наданні постійній комісії повноважень погодження поточних платежів місцевої ради. Мені відомий лише один такий випадок – Львівська міська рада. Але і в цій раді, таке повноваження стало лише механізмом політичної гри та запровадження партійного контролю за платежами. А тому це викликало багато запитань та невиправдану (дискримінаційну) диспропорцію у повноваженнях постійних комісій та депутатів. За моїм переконанням контролю «бюджетних розпоряджень» є потрібним, але враховуючи велику складність та відповідальність цього механізму, слід бути особливо розважливим при формулюванні відповідних положень регламенту місцевої ради. На мою думку варто було б викласти так:

«Видатки місцевого бюджету розподіляються за контрольними напрямками між усіма постійними комісіями. При цьому має бути забезпечена збалансованість прав комісій. Управління фінансів та бюджету розподіляє види видатків між постійними комісіями та забезпечує попередній розгляд питань про здійснення видатків на засіданнях постійних комісій. Здійснення платежів (видатків) з місцевого бюджету відбувається за платіжними дорученнями, що підписуються міським головою за попереднім погодженням з відповідними постійними комісіями, що оформляється відповідним висновком комісії. У випадку відсутності згоди постійної комісії на здійснення платежу або якщо засідання постійної комісії не відбулось на протязі 3 днів із дня внесення пропозиції про погодження платежу, міський голова має право винести питання про погодження платежу на спільне засідання усіх постійних комісій».

5. **Пріоритетність розгляду на пленарному засіданні ради чи засіданні її виконавчого комітету проектів рішень, що внесені постійними комісіями.** Це повноваження не потребує особливим роз'яснень і не несе загрози корупційності, а тому обмежусь лише формулюванням, яке вважаю доречним:

«Проекти рішень, що вносяться на розгляд ради чи її виконавчого комітету постійними комісіями ради повинні бути розглянуті першочергово. При цьому пріоритет може надаватись лише питанням про подолання стихійного лиха та аварійних ситуацій, затвердження та внесення змін до програми соціально-економічного розвитку та бюджету».

6. **Право на виступ постійної комісії на пленарному засіданні ради чи її виконкому.** Це повноваження також не потребує коментувань. Тому надаю лише приблизний текст відповідного положення:

«За дорученням постійної комісії голова постійної комісії (або уповноважений комісією її член) мають безумовне право на виступ на пленарному засіданні ради чи її виконавчого комітету з обговорюваного питання порядку денного перед голосуванням за проект рішення чи відповідну пропозицію».

7. **Право на перерву та/або «відкладальне» вето.** Це повноваження має бути виписано в такий спосіб, щоб запобігти безпідставним затягуванням процесів, зловживанням чи виникненню корупційних схем. Так, наприклад постійна комісія може безпідставно «гальмувати» проходження питання, вимагаючи незаконної винагороди (хабарів) у ініціаторів проекту рішення. Це небезпечне повноваження і тому повинні існувати компенсаційні механізми. Однак, поряд із можливими небезпеками, я вважаю, що це повноваження потрібне для підвищення статусу та ролі постійної комісії як складової процесу ухвалення рішень місцевої ради. Пропоную приблизно таке формулювання:

«Перед голосуванням з окремого питання порядку денного, за вимогою постійної комісії (що оформлене рішенням комісії) головуючий зобов'язаний оголосити перерву в пленарному засіданні тривалістю до 15 хв. Під час такої перерви може бути проведено засідання однієї чи кількох постійних комісій, а також витребувана додаткова інформація з розглядуваного радою питання. У випадку обґрунтованих заперечень не менш як двох постійних комісій (що оформлено відповідним рішенням комісій) щодо змісту проекту рішення, його доцільності та порядку його ухвалення за письмовою вимогою голів постійних комісій розгляд відповідного проекту відкладається в кінець порядку денного або за рішенням 2/3 присутніх на пленарному засіданні депутатів знімається з розгляду сесії».

8. **Обов'язкове висвітлення діяльності комісії на сайті та в ЗМІ.** Важливим чинником успішної роботи постійної комісії та забезпечення її статусу є інформування громади про

результати діяльності комісії. На мою думку регламент місцевої ради має містити наступні положення:

«Для висвітлення діяльності постійних комісій на офіційному сайті ради створюється спеціальний розділ, у якому публікуються загальні відомості про комісію та її членів (адреси, телефони, спеціалізація, тощо), ухвалені рішення (висновки, рекомендації), проведені засідання, заплановані заходи. Також розміщуються звукозаписи засідань постійної комісії та її щорічна звітність. За результатами кожного засідання постійної комісії Інформаційний відділ ради готує відповідний прес-реліз, який розміщується на сайті ради та надсилається електронною поштою до місцевих ЗМІ. Текст прес-релізу попередньо затверджується головою та секретарем комісії. Постійна комісія за своїм рішенням має право на скликання брифінгів. Організація брифінгу та підготовка відповідних матеріалів покладається та Інформаційний відділ та Секретаріат ради. Щорічний звіт постійної комісії публікується в комунальному ЗМІ місцевої ради. Також підлягають опублікуванню в друкованих ЗМІ окремі висновки і рекомендації постійної комісії, щодо яких прийнято відповідне рішення постійної комісії».

9. **Обов'язок прибуття чиновників, керівників підприємств, організацій та установ на засідання постійних комісій.** Згідно із ч. 2 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на вимогу відповідних органів ... місцевого самоврядування керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити депутатів. Постійна комісія є органом ради. Однак у реалізації цього повноваження виникають значні складнощі. Перша причина – це недостатня правова врегульованість. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» було ухвалено в 1997 році, але юристи досі сперечаються щодо змісту понять «органи місцевого самоврядування», «виконавчі органи ради», «органи рад», тощо. Тому для забезпечення реалізації повноважень постійної комісії ради на мою думку слід включити до Статуту територіальної громади відповідне положення. Статут територіальної громади є обов'язковим для виконання усіма юридичними і фізичними особами нормативно-правовим актом, що реєструється органами юстиції. Статут територіальної громади є частиною національного законодавства, що застосовується на певній території. Отже пропонує наступну редакцію положення до Статуту територіальної громади:

«На вимогу місцевої ради, її виконавчого комітету чи постійної комісії ради керівники розташованих або зареєстрованих на відповідній території підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності зобов'язані прибути на засідання цих органів для подання інформації з питань, віднесених до відання ради та її органів, відповіді на запити та запитання депутатів».

Наведені вище повноваження по підвищенню статусу не є виключним переліком. Я звертав увагу передусім на те, що допоможе в роботі постійної комісії та утвердить належний статус цього органу місцевої ради. На мою думку, існування таких процедурних норм в раді, дозволить депутатам буди більш ефективними, а засідання постійної комісії перетворяться на важливу та відповідальну роботу.

Перелічені пропозиції, як на мене, переконливо засвідчують, що постійна комісія є такою, якими є депутати місцевої ради; постійна комісія буде сильною та ефективною настільки, наскільки вистачить сил, знань, розважливості та винахідливості у депутатів місцевої ради.

Глава 7. Забезпечення статусу членів постійної комісії

Я маю переконання, що в товаристві гідних людей особливою цінністю є повага до прав кожного з членів колективу. Тому думаю, що не варто пояснювати для чого в постійній комісії потрібні сильні члени. Якщо Вашою метою є утворення комісії як форми диктатури голови комісії, особливо із застосуванням одного з механізмів описаних у попередній главі – то ця книга не для вас, можете сміливо перегорнути сторінки цієї глави.

Постійна комісія – це певна система. Система є міцною настільки наскільки є сильним і повноважним кожна з її складових частин. Отже, як зробити так, щоб член комісії перестав бути статистом, а відігравав важливу роль в роботі комісії і відчував себе повноправним учасником процесу? Не менш важливим є завчасність сповіщення. Як на мене сповіщення за кілька годин чи за одну добу є надто малим строком, який унеможливило вивчення матеріалів та змушує депутата істотно корегувати свої попередні плани, щось переносити, від чогось відмовлятися. Ось і виходить, що депутати в обмежений проміжок часу змушені зробити вибір. З однієї сторони неоплачувані обов'язки депутата та участь в засіданні постійної комісії. З іншої сторони – робота, ділове життя, відпочинок, спілкуванням з родиною. Дуже часто депутати віддають пріоритет своїй роботі та сім'ї. І я їх розумію. Тому для мінімізації цих факторів я спробував зібрати декілька рекомендацій.

1. Право на своєчасне сповіщення про засідання та порядок денний. Це право зазвичай порушується і депутатів лише повідомляють дату і час засідання, не вдаючись до порядку денного і надання матеріалів. Зрозуміло, що бути готовим до такого засідання за таких обставин неможливо. Отже, пропоную наступну редакцію відповідних положень:

«Про засідання постійної комісії повинні бути повідомлені усі члени комісії шляхом надсилання працівниками секретаріату ради за вказівкою голови постійної комісії повідомлення членам комісії на їх електронні пошту та смс-повідомлення. Члени комісії повинні бути сповіщені про засідання комісії не менш як за 3 дні, а у невідкладних випадках – не менш як за 3 години. В повідомленні про засідання постійної комісії, що надсилається на електронну пошту повинен бути зазначений час і місце проведення засідання, порядок денний та необхідні для вивчення питань матеріали для (скановані та електронні документи). Смс-повідомлення про скликання комісії повинно містити лише час і дату засідання постійної комісії. Порядок денний формується головою комісії за власною ініціативою та ініціативою членів комісії, секретаря ради, міського голови (голови ради). До порядку денного включаються питання про проекти рішень внесених на чергову сесію, а також звернення громадян, інші питання, що входять до компетенції комісії. При скликанні засідань постійної комісії у невідкладних питаннях забороняється включення до порядку денного питань, які не є невідкладними. У випадку порушення порядку скликання засідання постійної комісії (строку та форми повідомлення), засідання може бути проведене лише за умови участі в засіданні усіх членів комісії та відсутності в будь-якого члена заперечень щодо проведення засідання. В усіх інших випадках проведення засідання, що скликане з порушенням процедури заборонено, а рішення ухвалені на його засіданні є недійсними. Голова та секретар комісії несуть персональну відповідальність за дотримання процедури скликання засідань постійної комісії. Перешкоджання у реалізації цього права (зокрема, проведення засідань всупереч визначеній процедурі) є перешкоджанням в реалізації повноважень депутата місцевої ради, що тягне відповідальність згідно із вимогами чинного законодавства».

2. Право на внесення питань та доповнення порядку денного засідання. Надзвичайно важливим є право членів комісії самостійно ініціювати питання для розгляду комісією. На мою думку, це право можна закріпити таким положенням:

«Кожен член постійної комісії має право на внесення на розгляд комісії питань. Це право реалізується, як правило, шляхом завчасних сповіщень членом

комісії секретаріату ради про ініціювання питань до розгляду. Для цього член комісії повинен надіслати повідомлення на електронну адресу секретаріату ради чи подати до секретаріату відповідну письмову заяву. До пропозиції члена комісії можуть бути додані необхідні матеріали, що обґрунтовують відповідне питання. Усі пропозиції членів комісії повинні бути включені до порядку денного найближчого засідання постійної комісії в порядку календарної черговості. Окрім цього, член комісії користується правом доповнення та коригування порядку денного і матеріалів призначеного засідання комісії. Для цього член комісії повинен надіслати протягом 1 доби від дня отримання повідомлення про скликання засідання комісії свої доповнення – клопотання про включення питань чи зауваження щодо розглядуваних питань. Такі пропозиції, що надійшли від членів комісії повинні бути невідкладно надіслані усім членам комісії»

3. Право на присутність, виступ, пропозиції, зауваження, окрему думку. Переважна частина місцевих рад цього питання не врегульовують, покладаючись на здоровий глузд та розважливість членів комісії. Такий підхід є неправильним, оскільки мають місце непоодинокі випадки, коли по резонансних питаннях депутатів позбавляють слова чи видаляють з засідання. Я переконаний, що права депутатів повинні бути регламентовані у положенні про постійні комісії, для запобігання спроб застосувати «права сили» чи «права більшості закрити рота меншості». Зрозуміло, що так де гарантовані рівні права усім членам комісії, є більша можливість ухвалення найбільш виваженого і ефективного рішення. Отже, на мою думку, ці положення могли б звучати ось так:

«Член комісії не може бути позбавлений права присутності на засіданні постійної комісії. Усі рішення чи дії комісії, головуючого чи інших осіб, спрямовані на позбавлення присутності члена комісії тягнуть за собою відповідальність за перешкоджання у виконанні повноважень депутата місцевої ради. У випадку вчинення депутатом протиправних чи аморальних дій засідання комісії може бути закрито за одноголосним рішенням усіх присутніх членів комісії (при цьому голос порушника не враховується). Про ухвалення того рішення усі члени комісії, які проголосували за нього, повинні поставити особистий підпис в протоколі засідання. На засіданні постійної комісії член комісії має беззаперечне та безумовне право на виступ, внесення пропозицій, зауважень. Слово для виступу членів комісії надається головуючим в порядку черговості їх вимог. У випадку виникнення спірної ситуації питання про черговість виступів може бути поставлена на голосування. З метою забезпечення належної уваги до думок депутатів-членів комісії вони зобов'язуються у власних виступах привертати особливу увагу на ті частини промови, у яких висловлюються пропозиції та зауваження депутата. Таке виокремлення у виступі може полягати у проголошенні членом комісії формулювання: «звертаю увагу присутніх, що мною висловлюються наступні пропозиції (зауваження)» чи будь-яким іншим формулюванням, що надає можливість сконцентрувати увагу присутніх на суті пропозицій (зауважень). Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на засіданні постійної комісії, або передані в письмовій формі головуючому, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді. Член постійної комісії може висловити окрему думку, шляхом повідомлення про неї до проведення голосування за певне питання порядку денного, про що робиться відмітка в протоколі засідання комісії. Окрема думка повинна бути подана письмово протягом 1 дня з моменту завершення засідання постійної комісії. Окремі думки є невід'ємною частиною протоколу засідання комісії та підлягають оприлюдненню разом із протоколом».

4. Право на достатній час для участі в обговоренні (розумний регламент). Запобігання безпідставним затягуванням. Реалізація права одним членом комісії не повинно ставати перешкодою правам іншого члена комісії чи комісії в цілому, а також не повинно перетворювати засідання комісії в хаос. Час має витрачатись раціонально і розважливо. Я думаю, що кожен із нас стикався із випадками безкінечних виступів та спорів на різних засідань. Особливо смішно це

виглядає, коли учасники полеміки забувають про інших присутніх чи предмет обговорення, переходять на особистості, лайку. Тому для захисту інтересів членів комісії та забезпеченні роботи комісії слід про це подбати в положенні про постійні комісії чи регламенті ради, включивши приблизно такі норми:

«Кожному депутату місцевої ради, що є присутнім на засіданні постійної комісії забезпечується право на виступ. Спочатку слово надається членам комісії, а потім депутатам, що не є членами комісії. За рішенням комісії право виступу надається усім присутнім на засіданні комісії, що не є депутатами ради (запрошеним, представникам ЗМІ та громадськості, службовцям ради, представникам підприємств, установ, організацій, заявникам, тощо) за їх проханням в черговості надходження прохань про виступ. Для виступу членів комісії надається час тривалістю до 5 хвилин, для інших осіб – до 3 хвилин. За рішенням комісії може бути надано додатковий час чи встановлений триваліший час виступу. Депутати ради мають право на повторний виступ тривалістю до 3 хвилин, а також на висловлення репліки (у випадку згадування імені чи прізвища депутата) тривалістю до 1 хв. Доповідач має право на заключне слово тривалістю до 2 хвилин. Головуючому заборонено ставити на голосування питання, у випадку якщо присутні не реалізували свого права на виступ, в порядку визначеному вище. Перешкоджання у реалізації описаних прав (зокрема, ненадання слова, позбавлення слова, голосування до завершення виступів, тощо) є перешкоджанням в реалізації повноважень депутата місцевої ради, що тягне відповідальність згідно із вимогами чинного законодавства»

5. **Право «відтермінувального вета».** Це повноваження є доволі суперечливим і може викликати велику кількість зауважень. Не усі мають достатньо розвинений погляд на демократію чи стриманість та повагу до своїх колег-депутатів. Чи запроваджувати цей інструмент – вирішувати вам. Але, я вважаю своїм обов'язком принаймні описати такі депутатські повноваження. Варто сказати, що це повноваженням руйнує «спайки в комісіях», коли декілька членів комісії змовляються між собою, утворюючи більшість. При цьому такі депутати відмовляються враховувати думку інших, приймають рішення «з голосу», тощо. Повноваження «відтермінувального вета» вирівнює права депутатів та є своєрідним запобіжником від корупційних схем чи недемократичних методів. Отже, такі права можуть забезпечуватись шляхом прийняття певних норм у положенні про постійні комісії:

«У випадку з'ясування на засіданні комісії під час обговорення питання нових обставин (які не повідомлялись при скликанні засідання комісії), що позбавляють члена комісії можливості прийняти зважене і відповідальне рішення (необхідність вивчення великого обсягу інформації, необхідність перевірки повідомлених доповідачем чи іншими промовцями обставин та фактів, тощо) за вимогою члена комісії прийняття рішення з такого питання повинно бути відкладене на 1 день. Відкладення розгляду є правом члена комісії та не потребує рішення постійної комісії і не може бути заперечене іншими членами комісії. Рішення комісії ухвалені із порушенням права на відкладення розгляду є недійсними. Головуючий на засіданні комісії несе персональну відповідальність за дотримання прав члена комісії. Перешкоджання у реалізації цього права (зокрема, прийняття рішення всупереч вимозі члена комісії на відкладення розгляду питання) є перешкоджанням в реалізації повноважень депутата місцевої ради, що тягне відповідальність згідно із вимогами чинного законодавства».

6. **Право на ініціювання виїзного засідання.** Значна частина роботи депутата пов'язана із виконанням доручень, заяв, звернень виборців. Тому часто виникає необхідність у вирішенні справ «на місцевості». Виїзні засідання комісії часто бувають більш результативні, є більше можливостей зібрати інформацію та переконати у необхідності прийняття певних рішень. Іноді виїзне засідання завершується врегулюванням конфлікту між громадянами чи підприємцями, що майже неможливе під час звичайного засідання комісії. Більш того, виїзне засідання, так само як і описане вище право «відкладального вета», може використовуватись із тактичних міркувань, наприклад для отримання більшого часу, підготуватись, отримати найкращі умови, тощо.

Неприпустимим є використання таких повноважень у корупційних цілях. Тому необхідним є врегулювати це повноваження розумними строками. Отже, на мою думку, прийнятним буде формулювання відповідної норми в положенні про постійні комісії такого змісту:

«За вимогою члена комісії розглядуване питання повинне бути винесене на виїзне засідання, яке проводиться за місцем проживання заявників, учасників суспільних відносин, зацікавлених у рішенні осіб. У випадку надходження вимоги члена комісії про проведення виїзного засідання обговорення цього питання припиняється, а головуючий ставить на обговорення дату, час, місце виїзного засідання та організаційні питання (участь працівників секретаріату, протоколювання засідання, інформування учасників, запрошення мешканців, ЗМІ, тощо). Виїзне засідання повинно бути проведене постійною комісією не раніше 1 дня і не пізніше 7 днів від дня проведення засідання комісії, на якому членом комісії заявлено про ініціювання виїзного засідання. Ініціювання виїзного засідання є правом члена комісії та не потребує рішення постійної комісії (окрім організаційних питань) і не може бути заперечене іншими членами комісії. Рішення комісії ухвалені в супереч ініціюванню виїзного засідання є недійсними. Головуючий на засіданні комісії несе персональну відповідальність за дотримання прав члена комісії. Перешкоджання у реалізації цього права (зокрема, прийняття рішення всупереч вимозі члена комісії) є перешкоджанням в реалізації повноважень депутата місцевої ради, що тягне відповідальність згідно із вимогами чинного законодавства».

7. **Дорадчий голос.** Це повноваження, яке передбачене законодавством для депутатів місцевих ради. Однак через недостатню урегульованість дуже часто виникають непорозуміння. Право дорадчого голосу стосується передусім депутатів, які не є членами постійної комісії. При цьому це можуть бути депутати будь-яких місцевих рад за територіальною належністю. Наприклад, депутат сільської, селищної чи міської ради має право дорадчого голосу в обласній раді чи її органах (в т.ч. постійних комісіях). Право на дорадчий голос може бути надано не лише депутатам. Таке повноваження, в залежності від розвиненості демократичних ідей в конкретній раді, може надаватись голові місцевої державної адміністрації, міському голові, його заступникам, керівникам підприємств, установ, організацій, тощо. Це своєрідне вшанування статусу особи. Сутність цього права полягає у обов'язковому наданні певній особі слова для виступу перед голосуванням з конкретного питання, а також надання можливості цій особі проголосувати разом із членами колегіального органу. Зміст виступу та позиція при голосуванні такої особи заноситься до протоколу засідання. Однак позиція при голосуванні не враховується при визначенні результатів (дорадчий голос). Це має певне процедурно-історичне значення. Прикладом такого використання є приблизно така ситуація: обласна рада ухвалює рішення про оренду водного об'єкту чи ділянки лісу. Депутат районної (сільської, селищної, міської) ради, прибувши на засідання постійної комісії обласної ради, використовуючи право дорадчого голосу, виступив із промовою в інтересах своєї громади та проголосував проти цього рішення. Однак це не дало результату і рішення було ухвалене. Але, такий депутат може взяти протокол і довести виборцям, що він використав усі методи боротьби за їх права. Також така інформація може використовуватись при підготовці публічних виступів, щорічних звітів, тощо. За усіх описаних вище процедурних моментів, прошу Вас зважати, що право дорадчого голосу передусім спрямоване на вплив на колегіальний орган, є засобом донести свою думку, змінити позицію, тощо. Отже, право дорадчого голосу за для уникнення непорозуміння має бути визначене у положенні про постійні комісії чи регламенті ради. Я пропоную наступну редакцію:

«Депутат місцевої ради, який не є членом постійної комісії, а також голова місцевої адміністрації, міський голова, його заступники, керівники виконавчих органів ради, керівники підприємств, установ та організацій мають право дорадчого голосу на засіданні комісії. У випадку прибуття на засідання комісії, особи, яка наділена правом дорадчого голосу, головуючий на засіданні зобов'язаний роз'яснити особі її права та порядок його використання. Право дорадчого голосу передбачає беззаперечне і безумовне право певної особи на виступ тривалістю до 2 хвилин на засіданні перед голосуванням з окремого питання порядку денного. За рішення комісії

тривалість виступу особи може бути збільшена або надано додатковий час. Дана особа має право також проголосувати разом із членами комісії, однак її голос не враховується при встановленні результатів (дорадчий голос), але позиція особи під час голосування заноситься до протоколу засідання постійної комісії. На вимогу особи, яка використала своє право дорадчого голосу, видається засвідчений головою комісії витяг з протоколу в частині обговореного питання, з відображенням виступів усіх присутніх та результатів голосування, в т.ч. дорадчих голосів».

8. Участь громади (заявників, службовців ради, зацікавлених осіб, лобістів).

Основоположними принципами доброго врядування є спрямованість на консенсус та залучення усіх зацікавлених осіб. Тому завдання голів постійних комісій враховувати це в проведенні засідань комісії. Постійна комісія здійснює свою роботу у формі відкритих засідань. Однак відсутність описаних правил присутності часто призводить до порушення прав громади чи до перешкоджання роботі комісії. Часто можна зустріти ситуацію, що громадяни чекають в коридорі на виклик на засідання постійної комісії або їх видаляють на час обговорення чи голосування. Також мають місце і інші випадки – прибулі громадяни діють як натовп (порушують порядок, виступають без дозволу, одночасно говорять, перебивають, шумлять, не допускають членів комісії до роботи, тощо). Часто для переконання у своїй правоті члени комісії чи заявники використовують кількість та силу людей. Тому доречним є передбачити участь в засіданні представників громади:

«Робота постійної комісії є відкритою та гласною і жодній особі не може бути відмовлено у праві присутності на її засіданні. Головуючий повинен вживати заходів до інформування та залучення до участі в засіданні комісії якомога більшої кількості осіб, що мають зацікавленість у предметі розгляду. Члени постійної комісії мають прагнути збільшення ефективності схвалюваних рішень та досягнення консенсусів. Усі стадії роботи комісії (початок, обговорення, голосування, завершення, тощо) є відкритими. Забороняється видалення присутніх приміщення (або виокремлення комісії в інше приміщення) для обговорення чи проведення голосування. Члени комісії та працівники секретаріату ради, які мають інформацію про можливу присутність на засіданні комісії великої кількості людей, зобов'язані повідомити про це голові комісії (особам, які його замінюють). Голова комісії повинен вирішити перед початком засідання комісії питання про проведення засідання в приміщенні, яке дозволить забезпечити присутність усіх бажаючих. Такими приміщеннями можуть бути зали пленарних засідань, актові зали адмінбудівель, концертні і виставкові зали, тощо. У випадку, якщо велика кількість присутніх зібралась несподівано (випадково, стихійно), то головуєчий повинен оголосити перерву в засіданні та вирішити питання про перехід комісії до іншої будівлі».

Наведене вище, за моїм переконанням, дозволить кожному члену комісії бути дієвою персоною, яка має достатньо повноважень для реалізації своїх повноважень та доручень виборців. Більш того, член комісії повинен завжди мати достатньо важелів аби повернути повагу до своєї особи, у випадку, якщо частина комісії забудеться про основи демократії та рівність депутатів. З іншої сторони, якщо запровадити розумні строки і достатні обмеження, депутат не зможе діяти свавільно чи безкінечно затягувати процес, не зможе перетворити свої повноваження на форму корупції. Формулюючи рекомендації я переслідував мету – зробити дієвого, самостійного, повноважного члена комісії, який при цьому має достатньо повноважень, щоб захистити права своїх виборців та не має критичного обсягу прав для руйнування (блокування) роботи комісії.

Досить сумним є існуючий стан, коли депутати не знають і не бажають знати свої права. Їхньої фантазії вистачає лише на формальну участь в роботі сесії. Але це питання потребує більш детального обговорення і в межах цієї книги не обговорюватиметься. Будемо приймати до розрахунку, що усі депутати знатимуть свої права, що впливають з норм законодавства і регламенту та положення про постійні комісії.

Глава 8. Нормотворча діяльність постійної комісії (висновки, рекомендації, проекти рішень)

Нажаль нормотворча діяльність переважної більшості комісій полягає виключно у виготовленні протоколів засідань. При цьому висновки комісії є частиною протоколу і в окремий документ не оформляються. Годі говорити про висловлення рекомендацій. Це обумовлене, передусім, безініціативністю місцевих депутатів та незнанням ними своїх прав.

Маю сподівання, що ця книга допоможе у роботі постійних комісій. Питання про висновки і рекомендації було висвітлено у главі 4. Тому, аби не повторюватись, обмежусь більшою мірою внесенню проектів рішень.

Винесення висновків комісії – це основна форма роботи комісії. Тобто, усі питання, які розглядаються комісією і ставляться на голосування членів комісії – це є висновки. Ці висновки містяться в регулятивній частині протоколів засідань і не в більшості випадків має жодної необхідності виокремлювати їх в окремий документ. Однак, за моїм переконанням варто виготовлювати окремий документ у випадках якщо висновок комісії стосується:

- розгляду звернення громадян;
- розгляду кандидатур;
- роботи органів ради, місцевих адміністрацій, підприємств, установ, організацій.

Висновок постійної комісії – це певна резолюція, позиція колегіального депутатського органу. На відміну від висновку, рекомендація комісії – це владна вказівка. На мою думку, рекомендація не існує окремо від висновку. Тобто для того аби видати рекомендацію, потрібно дійти певних висновків. Тому в моїй практиці особливо важливі рекомендації оформлювались як окремий документ із назвою «Висновки і рекомендації», де висновки відігравали мотивувальну (констатуючу) частину, а рекомендації – резулятивну (наказову, імперативну). Я не маю на меті заплутати читача, на ділі винесення рекомендацій і висновків виглядає набагато простіше, ніж коли намагаєшся описати цей процес в книзі.

За моїм переконанням приблизно третина усіх розглядуваних комісією питань, повинна супроводжуватись відповідними рекомендаціями. Комісія, яка розглядаючи питання не виносить рекомендацій, схожа на лікаря, який встановлює діагноз, але не призначає лікування.

На практиці рекомендації та висновки формулюються головуючим за умовним узагальненням усіх виступів та пропозицій. Також рекомендації можуть окремо формулюватись членами комісії. Оскільки висновок і рекомендація – це форми рішень комісії, то кожен висновок і рекомендація повинні бути прийняті шляхом голосування. З технічної точки зору – усі підтримані в ході голосування висновки і рекомендації повинні бути узагальнені в резулятивній частині протоколу.

Інколи зустрічаються випадки, коли виготовлення висновків і рекомендацій потребує багато часу і не може бути прийнято «з голосу». В такому випадку доречним є доручення члену комісії (як правило ініціатору рекомендацій) підготувати відповідний текст, який пізніше виноситься на голосування на іншому засіданні комісії. Також підготовка тексту може бути доручена кільком членам комісії чи підготовчій групі постійної комісії, до складу якої можна включити представників громадськості, вчених та спеціалістів.

Особливою формою рішень постійної комісії є висновки і рекомендації, які виносяться за результатами вивчення (перевірка) діяльності підзвітних і підконтрольних місцевій раді органів та вивчення (контроль), з питань віднесених до відання ради, діяльності місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності. В цьому випадку рекомендації повинні ухвалюватись як окремий документ, що подається на розгляд керівників відповідних органів чи підприємств, організацій, установ, голів місцевих державних адміністрацій (в залежності від суб'єкта перевірки). Такий документ потребує особливої уваги та технічного оформлення.

Важливим є питання строку розгляду рекомендацій постійної комісії – комісія повинна сама встановити строк розгляду. Такий строк повинен бути розумним (здійсненим) та

обґрунтованим. Строк може бути будь-яким. Однак часто комісії про це забувають. Це дозволяє адресатам цих рекомендацій на законних підставах розглядати їх у тривалий строк або не розглядати взагалі.

Висновки і рекомендації підписуються головою комісії, а у випадку винесення рекомендацій кількома комісіями спільно – головами комісій.

Внесення на розгляд ради проектів рішень від імені постійної комісії є доволі поширеним явищем. Однак рідко зустрічається практика внесення комісії проектів рішень на розгляд виконавчого комітету. Мабуть депутати розглядають виконком, як орган міського голови (що часто відповідає дійсності) і тому воліють не втручатись в його діяльність. Форма рішень чи способи внесення проекту рішення від імені постійної комісії нічим не відрізняється від проектів, що вносяться іншими суб'єктами. Однак, слід відмітити, що проекти рішень, що внесені від імені постійної комісії, як правило, більш вагомі, а відтак більш вірогідні до схвалення радою чи виконавчим комітетом. Практика підготовки проектів рішень в радах відрізняється. В одних радах проекти готує голова чи секретар комісії, інколи члени комісії за дорученням комісії чи з власної ініціативи. Але, як правило, в більшості рад проекти рішень готують працівники секретаріату ради, за керівними вказівками, що сформульовані членами комісії під час обговорення і голосування на засіданні комісії. Також законодавець вказує, що постійна комісія має право утворити своїм рішенням робочу групу (підготовчу комісію), який доручити підготовку тексту проекту рішення.

Наприкінці кілька слів про доволі рідкісну форму роботи постійної комісії – доповіді на сесії ради. За рішенням членів постійної комісії (чи за дорученням ради) комісія доповідає з приводу стану і розвитку відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, а також з певного питання порядку денного (внесеного комісії або іншими суб'єктами). Питання співдоповідей постійної комісії виникає коли доповідь була ініційовано (доручено) кількома комісіями, або постійна комісія є співавтором проектів рішень, що розглядаються радою.

Питання про зміст, форму доповіді (співповіді) та особу доповідача вирішує постійна комісія на своєму засіданні. При цьому доповідач від імені постійної комісії повинен керуватись принципами представництва і висловлювати виключно думку постійної комісії, а не власну позицію.

Глава 9. Контрольна функція постійної комісії

Контрольні повноваження постійної комісії мають похідний характер від діяльності рада та сутності депутатської роботи. Контрольні повноваження можна розділити на чотири групи:

- Контроль за виконанням рішень ради
- Контроль за виконанням рішень виконавчого комітету
- Перевірка діяльності підзвітних та підконтрольних раді та виконкому органів
- Перевірка діяльності місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб.

Як правило, депутати не надто багато уваги приділяють важливості питання про контроль за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету. Це часто формальний пункт в рішеннях місцевої ради. Виконавчі комітети вкрай рідко вказують у своїх проектах про покладення контролю на виконанням рішення на конкретну постійну комісію ради. На практиці контролем виконання рішення виконкому займається (часто також виключно формально) один з заступників міського голови чи керівник виконавчого органу.

На мою думку, питання контролю за виконанням рішення ради (її виконавчого комітету) є важливим владним повноваженням, яке дозволяє досягти високого статусу постійної комісії не лише в раді, а й у територіальній громаді в цілому. Уявіть собі, до прикладу, повноваження постійної комісії контролювати дотримання питань з продажу певної групи товарів чи роботи окремих закладів. В такій ситуації важливою людиною в місті (владним суб'єктом) стає не заступник міського голови, а члени комісії. Як на мене, постійна комісія, як колегіальний орган, є більш об'єктивна, ніж одноосібно заступник міського голови. Тут варто сказати і про менший ступінь корупційної небезпеки. Бо комісія засідає відкрито, колегіально, гласно; кожен з членів комісії має прямий зв'язок із виборцями. Натомість місцеві чиновники діють через вертикальну ієрархію своїх підлеглих і часто взагалі не зрозумілим залишається автор та мотиви рішень. Особливо коли посадовець і його підлеглі розігрують виставу «злий і добрий чиновник» (при цьому керівник і підлеглі можуть міняти ролями, в залежності від ситуації, утворюючи безліч варіантів для корупції).

Тому депутати місцевих рад повинні принципово виборювати контроль над ухваленими рішенням для постійних комісій. І при цьому питання контролю не перетворювати у формальність, а розподіляти обов'язки між членами комісії, на засіданнях комісії ухвалювати рішення (висновки і рекомендації), здійснювати виїзні засідання, тощо. Контроль за виконанням рішень ради і виконавчого комітету – це самостійний та відповідальний напрям роботи постійної комісії, який позитивно впливає є добробут громади та ефективне виконання ухвалених рішень і можливе скасування несправедливих (дискримінаційних, недобросовісних, корупційно-небезпечних) рішень. Окрім цього, здійснюючи контроль за виконанням рішень ради і виконавчого комітету можна багато цікавого дізнатись про бізнес міського голови, його заступників, членів їх сімей, друзів, тощо.

Контроль за виконанням рішень ради істотно відрізняється від контролю за виконанням рішень виконавчого комітету. Засідання виконавчого комітету відбуваються частіше ніж пленарні засідання, а рішення мають виключно практичний (реальних до застосування) характер. Порівняйте рішення ради про дотримання тиші в місті в цілому та рішення виконкому про погодження розпорядку роботи конкретного ресторану, кафе чи нічного клубу. Перше рішення є генеральною вказівкою, друге рішення – владним розпорядженням. Отже, і контроль за конкретним владним розпорядженням є набагато важливішим, ніж впровадження загальних принципів і намірів.

Якщо контроль за виконанням рішень ради – це питання, яке є зрозумілим для депутатів, то контроль за обласною чи районною держадміністраціями – це фантастична річ. Більшість депутатів вважають голів держадміністрацій своїми керівниками (начальниками, босами, тощо). Тобто, губернатор – це найголовніший начальник області, а депутат лише «гвинтик» у великому

механізмі. При цьому, на думку переважної більшості депутатів, депутат обласної ради – то великий «гвинтик», а далі за розміром міські, селищні та сільські депутати. Також непоодинокими є випадки надання керівних вказівок державними адміністраціями місцевим радам і обласними або районними радами – міським, селищним, сільським радам. Навіть існує враження про кар’єрне зростання депутата – побув в сільраді, треба рости до обласної.

При такому викривленому сприйнятті речей важко говорити про здатність депутатом бути контролером держаної адміністрації чи підприємств, установ, організацій, що розташовані або здійснюють діяльність на території місцевої ради. Депутати часто із подивом сприймають інформацію, що рішення сільської, селищної чи міської ради є за юридичною силою вищими за розпорядження голови держадміністрації. Вони в це просто не вірять, а коли наводиш норму закону – то говорять, щось на кшталт, «це щось не те», «в житті так не буває», «це помилка в законі».

Така ж ситуація і щодо перевірки постійною комісією діяльності виконавчих органів ради. Депутати, які приходять в раду 1-2 рази в місць (в квартал, в рік) відчують себе «гостями» в раді, які повинні «сидіти там, де їм приготували», «читати, те що їм дали». І краще нічого не питати, і не до кого не прискіпуватись, аби не виглядати неввічливим чи боронь Боже неосвіченим, недосвідченим, недолугим. Керівники виконавчих органів виглядають для депутатів як «навібogi», які служать «верховній істоті» – голові ради (міському, сільському, селищному голові).

Депутат ніколи не зрівняється у поінформованості чи підготовленості із головою ради (міським, сільським, селищним головою) чи його заступниками, керівниками виконавчих органів. Це пов’язано із тим, що чиновники працюють на постійній та оплатній основі і їх роботу забезпечують сотні підлеглих (як правило професійно підготовлених). Як може депутат змагатись із чиновниками, якщо він навіть не має в раді свого кабінету (подекуди в рада є один загальний депутатський кабінет) та підлеглих, помічників, власних офісних приладів; більш того про депутатську роботу сам депутат згадує лише перед пленарним засіданням. Депутат – є «бомжем» місцевого самоврядування. Навіть умисне «підвищене поважне ставлення» до особи депутата із боку працівників ради має на меті приспати увагу депутата, створити в нього враження, що «рада і без нього працює як злагоджений механізм», «це дуже складний механізм і складна робота», «тому голосуйте за те, що вам приготували» і «до нових зустрічей, коли вас покличуть».

Саме така позиція депутатів місцевих рад стає головною перешкодою у реалізації повноважень постійної комісії на здійснення перевірки діяльності органів ради, державних адміністрацій. Депутатам варто пройти зайняття по вивченню їх повноважень та підняттю професійного рівня; зайняття по підняттю депутатської впевненості і по зменшенню депутатської пихи. Нажаль велика кількість депутатів сприймають результати виборів і надання статусу депутата – як завершену дію, як визнання власної мудрості та виняткової обізнаності. Тому і переконані – що не може нічого вивчати той, хто вже перебуває на верхівці.

Мені майже не відомі випадки ефективної контрольної діяльності постійних комісій. При цьому, по відношенню до виконавчих органів та комунальних підприємств певна практика існує. А от щодо державних адміністрацій, установ, організацій чи приватного бізнесу – порожнеча.

Відтак важко писати про це чого майже немає. Щиро переконаний, що найближчим часом ситуація зміниться. Отже, постійна комісія як контролер (перевіряючий). Згідно із ч. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України.

Якщо аналізувати зміст законодавчих повноважень постійної комісії¹, то варто звернути увагу, що законодавець, наділяючи постійну комісію повноваженнями, дозволив постійній комісії здійснювати перевірку (вивчати діяльність):

¹ Частина 6 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

- підзвітних і підконтрольних раді та виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради органів (з усіх питань)
- органів влади: місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб (з питань, віднесених до відання ради)
- різного роду установ (лікарні, школи, садочки, тощо), їх філіалів і відділень (з питань, віднесених до відання ради)
- бізнесу (підприємств, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності) та їх посадових осіб (з питань, віднесених до відання ради)
- громадського сектору (організацій, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності) та їх посадових осіб (з питань, віднесених до відання ради).

Також варто звернути увагу, що ініціаторами таких перевірок постійної комісії можуть бути:

- сама постійна комісія;
- місцева рада, голова, відповідно заступник голови районної у місті, районної ради чи перший заступник, заступники голови обласної ради, секретар сільської, селищної, міської ради (шляхом надання доручення постійній комісії).

Способом проведення перевірки є вивчення діяльності, що полягає у витребуванні певної інформації, документів, заслуховування пояснень посадових осіб, які мають законодавчий обов'язок з'явитись за викликом постійної комісії.

Завершальним етапом перевірки, фінальною стадією контролю є:

- подання рекомендації на розгляд керівників (виконавчих органів, державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій),
- подання, в необхідних випадках, відповідних рекомендацій на розгляд ради або її виконавчого комітету

Отже, як бачимо, законодавець визначив підстави, межі повноважень та спосіб контрольної функції постійної комісії. Хоча слід відмітити певну юридичну кострубатість та неповноту. Але, як говорили в давні часи «sapienti sat»².

Враховуючи недосконалість законодавчого врегулювання діяльності постійної комісії слід особливу увагу приділити Положенню про постійні комісії. Зміст цього нормативного акту не повинен бути формальним (як, до речі, є в більшості рад) і повинен бути доведений до відома усіх депутатів шляхом спеціального вивчення. Також не зайвим буде опис контрольної та інших функцій постійної комісії у Статуті територіальної громади та регламенті місцевої ради.

Отже, питання ефективності місцевої ради, постійних комісії ради та депутатів ради залежить від демократичності, освіченості та активності самої ради і її депутатів. Тут важливо розуміти, що повноважна постійна комісія потрібна депутатам як представникам громади, постійна комісія – це інструмент депутата. Постійна комісія – це орган у якому депутат є головним, це орган, у якому депутат має в десять разів більше голосів, ніж під час пленарного засідання ради³. Місцевим чиновникам ефективна постійна комісія не потрібна, для них це лише зайва перешкода у роботі. Тому писати тексти Статуту територіальної громади, регламенту ради та

² Sapienti sat — латинський крилатий вислів, що означає в перекладі «розумному досить» і відповідає аналогу «розумний зрозуміє», «для того, хто розуміє, достатньо».

³ Мається на увазі кількісне співвідношення вартості одного голосу в органах в порівнянні із загальним складом органу: в постійній комісії голос депутата 1:5 (10), в раді 1:40(50,60,90,100...). Врахуйте при цьому, що якщо комісія складається з 5 осіб, то вартість голосу депутата 20%, а при присутності на засіданні 3 членів депутат матиме блокуючий голос. Це майже неможливо під час пленарного засідання ради.

положення про постійні комісії повинні самі депутати, не доручаючи цього працівникам ради та не довіряючи текстам місцевих чиновників.

Глава 10. «Особливі» постійні комісії та їх робота

Практика місцевих рад показує, що особливе місце займають постійні комісії, які спеціалізуються на питаннях земельних відносин, комунального майна, бюджету, регламенту. Робота усіх інших комісій здебільшого зливається в загальний масив.

Я вважаю неприпустимим надання переваг певній постійній комісії перед іншими. Тому не буду обговорювати в цій главі питань елітарності чи наближеності до корупційних схем. Моя увага зосереджена на зрозумінні особливості повноважень певних постійних комісій. Назви цих комісій відрізняються в залежності від практики конкретної ради. Тому застосовані нижче назви є умовними.

Постійна комісія з питань земельних відносин. Особливістю цієї постійної комісії є те, що в більшості місцевих рад вона наділена повноваженнями вирішення земельних спорів. Мені відомі випадки настільки успішної та розважливої (мудрої) роботи земельних постійних комісій, що в певній місцевості взагалі не має судових спорів чи скарг до правоохоронних органів з приводу земельних відносин. При цьому розгляд земельного спору у постійній комісії більше схожий на діяльність арбітражу чи мирового суду. Мета розгляду – примирити суміжних землекористувачів, зняти непорозуміння, уточнити межу, тощо. Як правило, суди та правоохоронні органи не мають засобів до ефективного та швидкого вирішення земельних конфліктів, а судові рішення залишаються невиконаними протягом багатьох років.

Доволі часто зустрічаються випадки, коли постійна комісія надає вказівку на виготовлення технічної документації та державного акту без згоди суміжного землекористувача. Таке трапляється у випадках явного зловживання з боку сусіднього землекористувача (немотивована відмова підписати акт про узгодження меж), а також у випадку фактичної відсутності сусіднього землекористувача. Така практика викликає певну законодавчу сумнівність. Однак, аналіз судової практики з розгляду земельних спорів показує, що суд не вважає питання погодження меж ділянки визначним фактором незаконності рішень органів місцевого самоврядування та державних актів. Тому я вважаю таку практику постійних комісій виправданою і доцільною. Маю сподівання, що це згодом буде закріплено на законодавчому рівні.

Усе наведене свідчить, що формування складу постійної комісії з земельних відносин потребує особливої уваги. Це повинні бути люди здатні на вирішення конфліктів. Це повинні бути люди, які віддалені від бізнесу, особливо будівельного.

Постійна комісія з питань бюджету. Ця комісія займає панівне становище в рейтингу впливовості постійних комісій. Це зумовлене, передусім, тим, що без цієї комісії місцеві чиновники не можуть розподіляти бюджет. Члени комісії є основною перешкодою і основним контролером в сфері бюджетних відносин. Тому, природно, що місцеві чиновники намагаються зробити таку постійну комісію і її членів найбільш лояльними⁴. Це відбувається в кілька способів:

⁴ Це може мати місце і по відношенню до інших депутатів. Однак це особливо проявляється саме в постійній комісії з бюджетних відносин.

- наповнення постійної комісії депутатами, які є працівниками бюджетних установ та комунальних підприємств, які є залежними від місцевої влади;
- надання члену комісії (чи його родичам) певних преференцій (оренда, посада, ділянка, тощо);
- включення до складу комісії безініціативних депутатів.

Бажання влади впливати на постійну комісію з питань бюджету виявляється в особливих формах, якщо у місцевій раді реалізовано право «контролю бюджетного розпорядження»⁵. Якщо в місцевій раді повноваження про «контроль бюджетного розпорядження» надано лише бюджетній комісії або взагалі тільки голові бюджетної комісії, то будьте певні виконавча влада швидко знайде шляхи до таких депутатів. Єдиним порятунком може стати рівнозначне розподілення такого повноваження між усіма постійними комісіями.

Враховуючи наведене, при формуванні бюджетної комісії слід особливу увагу приділяти її персональному складу, в т.ч. слідкувати за змінами у складі комісії чи кар'єрним і майновим зростанням членів комісії.

Постійна комісія з питань комунального майна. Щодо цієї комісії варто відмітити лише підвищену небезпеку корупції. Адже депутати, які не є членами цієї постійної комісії приймають її висновки (як зрештою і висновки інших комісій) «на віру». Відтак існує небезпеки прийняття неефективних рішень, що будуть порушувати вимоги закону⁶.

Постійна комісія з питань законності, депутатської діяльності та регламенту. Доволі часто в місцевих радах цій постійній комісії доручають вирішення питань конфліктів серед депутатів та висновки з питань депутатської етики. Тобто усі депутати уповноважують окремих депутатів вирішувати питання про правомірність депутатської діяльності певного депутата. Зрозуміло, що це вимагає особливої виваженості. Адже висновок про порушення депутатської етики може завдати значної шкоди депутату чи зруйнувати його кар'єру.

Постійна комісія з питань законності часто виступає своєрідним експертом з питань дотримання регламентних процедур та відповідності закону розглядуваних питань, досліджує діяльність постійних комісій. Комісія виступає своєрідним «хранителем традицій» та «ревізором». Тому важливим є те, щоб така комісія не мала радикальних переконань та мала високу демократичність і відкритість.

Ця постійна комісія часто розглядає звернення громадян та проводить засідання, що іноді нагадують мировий суд. Адже часто питання зводиться в площину дотримання прав людини, законності, боротьби зі злочинністю, діяльності правоохоронних органів, тощо. Тому члени комісії повинні мати здібності та достатній життєвий досвід у розв'язанні конфліктів та прийнятті зважених і неупереджених рішень.

Доволі поширеною є практика наділення постійної комісії з питань законності питаннями нагородження почесними грамотами ради чи попереднього розгляду кандидатур, що номіновані

⁵ Про особливості цього механізму описується у главі 6 цієї книги.

⁶ Маються на увазі принципи визначені у ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

на звання почесний громадянин міста. Ці повноваження роблять постійну комісію особливим органом, який є складовою певних номінаційних (церемоніальних) процедур. Така діяльність потребує розважливості, виваженості і об'єктивності.

Зрозуміло, що постійна комісія з питань законності – це місце для депутатів, що мають юридичну освіту. Проте, формування комісії виключно з правників є шкідливим, оскільки може призвести до надмірної зарегламентованості, необ'єктивності. Наведені вище особливості діяльності часто вимагають не правових знань, а життєвого досвіду, виваженої позиції, чесності, принциповості, розважливості. Усім зрозуміло, що ці якості не видаються людині разом із дипломом юридичного факультету. Тому формуючи склад цієї постійної комісії слід зважати саме на ділові та особистісні якості конкретного депутата, на його повсякденну діяльність, вік, навички тощо.

Серед іншого варто також враховувати, що контроль за регламентною комісією варто віддати опозиційним та позафракційним депутатам. Це було б дуже демократично, оскільки свідчило б про забезпечення прав меншості.

Особливу увагу слід звернути на зміни в законодавстві про місцеве самоврядування та антикорупційному законодавстві, які набудуть чинності найближчим часом⁷. Зокрема введено нову правову норму наступного змісту:

"Стаття 59-1. Конфлікт інтересів

1. Сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання.

2. Здійснення контролю за дотриманням вимог частини першої цієї статті, надання зазначеним у ній особам консультацій та роз'яснень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, поводження з майном, що може бути неправомірною вигодою та подарунками, **покладається на постійну комісію, визначену відповідною радою».**

Таким чином законодавець визначив, що одна з постійних комісій має взяти на себе питання корупційних конфліктів інтересів. Логічно, що найкраще із такою задачею може впоратись **постійна комісія з питань законності, депутатської діяльності та регламенту.**

Однак, усі наведені вище рекомендації є умовними. Іноді їх важко застосувати, бо депутати обираються до постійних комісій за їх бажанням (за їх заявами). Але спостереження за формуванням складу комісій, а також за процесами переобрання депутатів до інших комісій, зміною місця роботи членів комісії, їх майнового стану та іншим дозволяє дійти певних висновків про наявні (можливі) політичні впливи та спрямованості, корупційні небезпеки. Це є важливе стратегічне завдання керівників депутатських груп і фракцій, політичних партій, а також окремих депутатів. Небезпечні концентрації в постійних комісіях можуть врівноважуватись через перерозподіл повноважень, зміну (розділення, доповнення) спеціалізацій постійних комісій, тощо.

⁷ пп. 10 п. 5 Прикінцевих положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014р. №1700-VII

Глава 11. Звітність комісій. Висвітлення роботи постійної комісії. Відповідальність постійної комісії та її членів.

Основоположним принципом місцевого самоврядування є підзвітність і відповідальність перед територіальною громадою. Проте, звітність постійних комісій є дуже рідкісним явищем. До речі ще менш рідкісним, ніж звітність самих депутатів. Це зумовлено тим, що постійні комісії, як правило, є мають про що звітуватись. Звітність більшості постійних комісій буде зводитись до сухої статистики: провели стільки-то засідань, розглянули стільки-то питань. Більше звітуватись не має про що. Бо протягом року постійна комісія:

- не вносила проекти рішень;
- не готували доповіді та виступи;
- не контролювала рішень ради та її виконкому;
- не контролювала діяльності органів ради та підприємств, установ і організацій;
- не утворювали робочих груп та підготовчих комісій;
- не розглядала звернень громадян та не вирішувала спорів, конфліктів

Непоодинокими є випадки, коли постійна комісія протягом звітного періоду не збиралась взагалі. Зрозуміло, що такі депутати страшаються звітування і знайдуть велику кількість причин цього не робити. Більш того, питання звітності законодавством не врегульовано. Згідно із законом визначено лише, що така звітність повинна бути і звітність відбувається перед радою, що утворила постійну комісію⁸.

Заради справедливості варто також звернути увагу і на таку обставину. Частина постійних комісій не мають про що звітуватись внаслідок невдалого розподілу функціональної спрямованості між комісіями. За таких обставин одні комісії проводять по кілька засідань на тиждень, а інші збираються раз перед пленарним засіданням для вирішення 1-2 питань. Ця диспропорція повинна відслідковуватись і усуватись, наприклад під час звітування. Усунення такої ситуації можливе шляхом перерозподілу функціональних спрямованостей між постійними комісіями, реорганізація (об'єднання, ліквідація, поділ, тощо) постійних комісій.

Питання звітності постійних комісій потребує детального врегулювання в положенні про постійні комісії. Якщо цього не зробити, то змусити постійні комісії звітуватись буде неможливо, оскільки в законі не визначено строків та форми звітності. Я пропоную наступну редакцію відповідної норми положення про постійні комісії:

«Постійні комісії щорічно звітуються перед радою про свою діяльність. Звіт постійної комісії повинен бути поданий на розгляд ради не пізніше 10 лютого року наступного за звітним. До звіту повинна бути включена статистична інформація: кількість засідань постійної комісії; кількість розглянутих комісією питань; кількість комісією внесених проектів рішень; кількість рішень ради та виконавчого комітету, що перебували на контролі комісії; кількість рекомендацій, що були внесені комісією; відвідування засідань комісії її членами. Звіт повинен містити план комісії на

⁸ Пункт 11 частини 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

наступний період та інформацію про виконання плану за звітний період, що був складовою попереднього звіту комісії. Звіт комісії розглядається на пленарному засіданні ради з доповіддю представника постійної комісії. Одночасно із прийняттям до уваги звіту постійної комісії, рада вирішує питання про ефективність роботи комісії та необхідність її подальшого існування. Рада також обговорює ефективність діяльності голови комісії та дотримання ним вимог Регламенту ради та Положення про постійні комісії; також обговорюється питання про виконання своїх обов'язків членами комісії, в т.ч. відвідування ними засідань комісій. Серед іншого під час звітування радою обговорюється питання про перешкоди в діяльності ради та заходи до їх усунення. Результати обговорення усіх цих питань обов'язково повинні бути включені до рішення ради про прийняття звіту комісії до уваги. Звіт комісії та рішення ради про його врахування повинні бути опубліковані на сайті ради та в газеті, що заснована міською радою. Розміщення звіту постійної комісії на сайті ради повинно передбачати можливість будь-якого користувача (незалежно від його авторизації) додавати коментарі, скарги та пропозиції».

Відповідальність постійної комісії та її членів. Згідно із законом постійні комісії відповідальні перед радою, яка їх утворила⁹. Однак питання форм та підстав відповідальності жодним не врегульовано. Тому надалі мною буде запропоновано можливе вирішення цього питання у нормативних документах місцевої ради.

Окремо варто поговорити про відповідальність депутатів. Згідно із законом¹⁰ депутат місцевої ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен:

- дотримуватися законодавства, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів;
- брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, всебічно сприяти виконанню їх рішень;
- виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.
- керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано;
- не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;
- керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами порядності, честі і гідності;
- не розголошувати відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;

⁹ Частина 14 статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

¹⁰ Статті 8, 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»

- не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості;
- не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

Порушення будь-якого з цих обов'язків може тягнути за собою відповідальність. Однак законодавець чомусь вирішив питання відповідальності депутата віддати на врегулювання самих депутатів. Саме з цих причин, прикладів такого врегулювання майже немає. Законодавець дозволяє запровадити заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують свої обов'язки. Однак це може бути врегульовано регламентом ради чи Статутом територіальної громади. Враховуючи важливість цього питання, я вважаю, що найбільш доречним буде включення розділу про відповідальність постійних комісій та депутатів ради до Статуту територіальної громади, а Положення про постійні комісії має містити відсилочну норму, що відповідальність постійних комісій та її членів врегульовується згідно із Статутом територіальної громади. Отже, я пропоную наступну редакцію відповідного положення до Статуту територіальної громади:

«У випадку неможливості постійної комісії через відсутність кворуму зібратись на своє засідання протягом двох сесій ради поспіль, або більше 4 разів протягом року така постійна комісія підлягає ліквідації, а члени комісії обираються до складу інших комісій (існуючих чи новоутвореної). Така ж санкція застосовується до постійних комісій, щодо яких буде встановлено у судовому порядку принципів відкритості, прозорості та підзвітності, що визначені Регламентом міської ради та Положенням про постійні комісії. Ліквідація постійної комісії здійснюється на найближчому пленарному засіданні ради, яке слідує після виявлення обставин (або після набрання судовим рішенням законної сили), що є причинами її ліквідації або під час заслуховування звіту постійної комісії. У випадку порушення законодавства депутати несуть відповідальність визначену законом, в т.ч. відповідальність за корупційні правопорушення та злочини. Поряд із цим, порушення депутатом правил депутатської етики, вимог Регламенту ради або Положення про постійні комісії, що встановлено судовим рішенням тягне за собою накладення відповідальності на такого депутата у вигляді оголошення йому догани. Догана повинна бути оголошена на найближчому, після набрання судовим рішенням законної сили, пленарному засіданні ради. Повноваження депутата можуть бути припинені з підстав і в порядку визначеному законом, в т.ч. шляхом його відкликання виборцями. Підставами для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради можуть бути порушення депутатом місцевої ради положень [Конституції](#) і законів України, що встановлено судом; пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів; невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми».

Висвітлення роботи постійної комісії. Логічніше було б розпочати цю главу саме з питань висвітлення діяльності, однак я вирішив написати про це в кінці, аби не загубились інші більш

важливі речі – звітність і відповідальність. Питання про висвітлення потребує детального закріплення у Положенні про постійні комісії. Інакше оприлюдненню підлягатимуть лише протоколи, висновки і рекомендації у спосіб визначений працівниками ради. Відтак пропоную наступну редакцію відповідної норми:

«На офіційному сайті ради повинно бути утворено окремий розділ для розміщення інформації про діяльність постійних комісій (в т.ч. інформація про склад комісії, адресу її засідань та адреси для листування, звіти комісій). Протоколи, висновки і рекомендації постійної комісії підлягають оприлюдненню на офіційному сайті ради протягом 2 днів із моменту їх підписання. Ці документи також оприлюднюються у найближчому числі комунальної газети ради у випадку ухвалення про це рішення постійною комісією. Виступи та доповіді постійної комісії оприлюднюються на офіційному сайті ради у випадку прийняття про це рішення постійної комісії. На офіційному сайті ради створюється можливість оприлюднення на головній сторінці сайту інформації про дату, місце та порядок денний засідань постійних комісій».

За жодних обставин мої пропозиції не можуть вважатись беззаперечними. Я не чекаю від Вас їх буквального відтворення. Мої пропозиції спрямовані на формування напрямку дій, на початок творчого процесу із урахуванням особливостей конкретної місцевої ради.

Усі наведені рекомендації будуть в наступній главі включені до примірного Положення про постійні комісії.