
І. В. Гаращук, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

До проблеми формування комітетів (комісій) муніципальних органів зарубіжних країн

У статті проаналізовано актуальні питання, пов'язані з процесом формування постійних комітетів муніципалітетів зарубіжних країн як робочих структурних підрозділів. Проведено аналіз правової регламентації даних інституцій, яку застосовує зарубіжний законодавець, сформульовані відповідні висновки.

Ключові слова: постійні комісії (комітети), муніципалітети зарубіжних країн, місцеве самоврядування.

Неповторність історичних, політичних, економічних, територіальних і культурних передумов становлення систем муніципальної влади обумовлює існування у світовій практиці різних моделей формування й розвитку представницьких органів місцевого самоврядування. Державницька чи поліцентрична модель публічного управління, федеративна чи унітарна форма державного устрою, специфіка правової системи й політичного режиму, національні традиції й рівень фінансово-економічного забезпечення виступають безпосередніми детермінантами побудови системно-структурного механізму влади на місцевому рівні. Незважаючи на розмаїття

систем місцевого самоврядування й організаційних моделей представницьких муніципальних органів зарубіжних країн, одне з ключових місць у них відводиться робочим структурним підрозділам (комітетам, комісіям, секціям). І хоч їх правова регламентація, засади організації і діяльності, місце і роль у механізмі місцевого управління значно відрізняються, багатий досвід функціонування зазначених інституцій становить безсумнівний інтерес для України. Компаративний аналіз специфіки правового статусу робочих структур муніципалітетів дозволяє правильно оцінювати ступінь загального і специфічного в муніципально-правовій організації зарубіжних країн, виявляти тенденції розвитку процесів конституювання й інституціоналізації локальної демократії, продукувати нові концепції вдосконалення вітчизняної муніципальної моделі в напрямі гармонізації демократичних стандартів місцевого самоврядування.

Правова регламентація діяльності комітетів і комісій представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах здійснюється на конституційному, законодавчому та локальному рівнях.

Згадка про ці інституції в Основних Законах зарубіжних держав міститься доволі рідко. При цьому, як правило, конституційні норми окреслюють статус комісій лише загальним чином. Так, згідно зі ст. 143 «Організація роботи муніципалітетів» Конституції Азербайджанської Республіки, «муніципалітети здійснюють свою діяльність за допомогою постійних та інших комісій» [4]. Конституція Республіки Казахстан, закріплюючи повноваження місцевих представницьких органів – масліхатів, встановлює, що до їх відання належить утворення постійних комісій та інших робочих органів масліхату, заслуховування звітів про їх діяльність (п. 4 ст. 86) [7]. Відповідно до ст. 160 Конституції Південно-Африканської Республіки муніципальна рада може згідно із національним законодавством обрати виконавчий комітет та інші комітети. Для створення, складу, процедур, повноважень та функцій своїх комітетів муніципальна рада може приймати підзаконні акти, які встановлюють відповідні правила та інструкції [6, с. 560–628].

Більша деталізація характерна для норм Конституції Китайської Народної Республіки, правовий статус постійних комітетів тут розглядається у трьох статтях. Зокрема, ст. 96 закріплює, що постійні комітети створюються місцевими зборами народних представників рівня повітів і вище. У статті 103 встановлюються вимоги щодо порядку обрання, складу, підконтрольності, а також вимоги щодо несумісності посад у постійних комітетах. Так, до складу постійних комітетів повітів та вищих місцевих зборів народних представників входять: голова, його заступники та члени. Постійний комітет відповідальний і підзвітний перед зборами народних представників відповідного ступеня. Збори народних представників рівня повітів і вище обирають і мають право відкликати осіб, які входять до складу постійних комітетів зборів народних представників даного ступеня.

Особи, які входять до складу постійних комітетів повітових та вищих місцевих зборів народних представників, не можуть перебувати на службі в державних адміністративних органах, у судових органах та органах прокуратури. Стаття 104 Конституції Китайської Народної Республіки закріплює їх повноваження, до яких відносяться обговорення і прийняття рішень з важливих питань роботи адміністративного району; здійснення контролю за роботою народних урядів, народних судів і народних прокуратур відповідного ступеня; скасування неналежних постанов та розпоряджень народних урядів відповідних ступенів, неналежних рішень зборів народних представників нижчого ступеня у межах компетенції, встановленої законом; вирішення питань призначення і відсторонення працівників державних органів у період між сесіями зборів народних представників відповідного ступеня відкликання і додаткове обрання депутатів зборів народних представників, розташованих на вищому ступені [5, с. 274–275].

У багатьох країнах правовий статус, порядок організації і діяльності муніципальних комітетів і комісій закріплюються або деталізуються на рівні законів. Так, у Данії порядок формування і функціонування комітетів установлений Актом про місцеве управління від 31.05.1968 р. (зі змінами), у Швеції –

Комунальним законом 1991 р., у Норвегії – законом про комуни і фюлкескомуни 1992 р., в Азербайджані – Законом «Про затвердження Положення “Про постійні та інші муніципальні комісії”» від 14.04.2000 р., у Киргизії – Законом «Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію» від 28.12.2001 р., у Молдові – законом «Про місцеве публічне управління» від 19.03.2003 р.

У Російській Федерації питання формування комісій і комітетів представницьких самоврядних органів визначається законодавчими актами її суб'єктів, оскільки Закон Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 16.09.2003 р. не містить положень про постійні комісії (комітети). Так, закони про місцеве самоврядування Владимирської, Костромської, Омської областей містять окремі статті про комісії, комітети представницького органу місцевого самоврядування, у яких визначено порядок їх утворення й компетенцію. Зокрема, відповідно до ст. 14 Закону «Про місцеве самоврядування у Владимирській області» рада обирає з числа депутатів на строк своїх повноважень постійні, а також тимчасові комісії (комітети) для попереднього розгляду питань, що відносяться до компетенції ради, а також для сприяння в реалізації її рішень, здійснення в межах компетенції ради контролю діяльності місцевої адміністрації, підприємств, установ, організацій. Відповідно до ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Омській області» від 14.12.1995 р., «представницький орган може обирати з числа депутатів на строк своїх повноважень постійні комісії, які здійснюють попередній розгляд та підготовку питань, що належать до відання представницького органу, сприяють виконанню його рішень, федерального і обласного законодавства, здійсненню у межах компетенції представницького органу контрольних функцій». Пункт «з» ст. 33 Закону закріплює, що питання утворення, обрання та скасування постійних та інших комісій, зміни їх складу, заслуховування звітів про їх роботу вирішуються виключно на засіданнях сесії представницького органу [10].

Разом з тим у законах про місцеве самоврядування значної кількості інших суб'єктів Російської Федерації й відповідно

у статутах муніципальних утворень відсутні норми про постійні комісії, регламенти роботи представницьких органів не завжди містять такі норми. Як приклад, не містяться положення про постійні комісії (комітети) у Законі «Про місцеве самоврядування у Курській області» від 02.11.1995 р. [11].

Порядок формування комісій муніципалітетів, їх система і структура, повноваження в різних країнах світу характеризуються суттєвими відмінностями, що зумовлюють необхідність їхньої систематизації. Зокрема, за строком повноважень вони можуть бути класифіковані на постійні та тимчасові; за ступенем обов'язковості утворення – на обов'язкові та факультативні; за характером підвідомчості – на галузеві, функціональні та територіальні.

Постійні комісії формуються, як правило, відразу після обрання представницького органу, на першому засіданні, і функціонують протягом усього періоду його повноважень. Тимчасові ж комісії утворюються або на певний фіксований строк (як, наприклад, у Великій Британії – строк повноважень таких органів один рік), або за необхідності – для вивчення або вирішення певної проблеми та припиняють свою діяльність після виконання поставлених завдань і надання раді відповідного звіту.

Формування обов'язкових комітетів обумовлюється вимогами законодавства деяких країн. Так, у Данії згідно із Законом «Про місцеве самоврядування» у кожній муніципальній раді мають обов'язково утворюватися комітети з фінансових питань, з питань соціальних послуг, а також інші постійні комітети, утворювані за рішенням ради [14, с. 93]. До обов'язково утворених також належать у Чехії – фінансова та контрольна комісії; в Іспанії – адміністративна [15, с. 18]; у Німеччині – консультативний комітет для попереднього обговорення окремих питань, винесених муніципальною радою [8, с. 107–109], фінансова, контрольна комісії; в Австрії – фінансова; у Фінляндії – ревізійна; у США – з питань енергетики, природних ресурсів, навколишнього середовища, бізнесу, праці, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, контролю діяльності органів управління, транспорту, з асигнувань,

податків, юридична [2, с. 7]; у Канаді – з охорони здоров'я та соціальної допомоги, фінансова, кадрова, управління парковим господарством, шкільні комісії [3, с. 46]; в Азербайджані – з питань місцевого бюджету, місцевої екології, місцевих соціальних питань, місцевого економічного розвитку, з юридичних питань [12]. Згідно із шведським Законом про місцеве самоврядування (Local Government Act) муніципалітет вільний у виборі кількості комітетів, які призначає його адміністрація, крім одного обов'язкового Центрального комітету, який наділений широкими повноваженнями, зокрема саме він наділяє комітети колом їх обов'язків [19, с. 101].

Інкони зарубіжне законодавство про місцеве самоврядування вимагає обмеження числа постійних комісій: наприклад, в Японії для префектур залежно від кількості населення їх може бути від чотирьох до дванадцяти, для міст – від чотирьох до восьми, для селища і села – до чотирьох [9, с. 186–187]. Закон «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» від 23.01.2001 р. (зі змінами) встановлює, що кількість постійних комісій місцевих представницьких органів не може бути більше семи [13].

Предметна спрямованість утворюваних комісій може мати галузевий, міжгалузевий та функціональний характер. Галузеві, або, як їх ще називають, «вертикальні», комісії запроваджуються представницькими органами за певними галузями муніципального господарства, а функціональні («горизонтальні») комісії виконують обслуговуючі відносно інших комісій функції, а також вирішують комплексні, спеціальні питання, що не обмежуються конкретною галуззю.

Муніципалітети можуть утворювати й об'єднані комісії, сформовані двома або більш органами управління у випадках, коли необхідні спільні дії муніципалітетів [18, с. 72]. Так, згідно із законодавством про освіту Великої Британії деякі статuti передбачають призначення спільних комітетів зі своїми спеціальними завданнями (наприклад, спільний комітет з освіти) [20, с. 1013–1020].

У зарубіжних країнах крім «галузевих» і «вертикальних» комісій створюються різноманітні консультативні, експертні

комісії, робочі групи, які не входять до організаційної структури представницького органу. До складу таких комісій можуть входити експерти, фахівці. Їх основними завданнями є впровадження професійних знань у процес вироблення рішень, опрацювання правил поведінки. Такі комісії не визнаються офіційними структурами представницьких органів, оскільки останні не мають права здійснювати прямий контроль за їх діяльністю [22, с. 122–125].

Чисельний склад постійних комісій, як правило, визначається представницьким органом місцевого самоврядування, однак у деяких зарубіжних країнах встановлюється їх мінімальний кількісний склад. Зокрема, згідно зі ст. 6 Закону Республіки Азербайджан «Про затвердження Положення “Про постійні та інші муніципальні комісії”» вони повинні складатися не менше ніж з трьох членів муніципалітету.

Внутрішньоорганізаційна будова постійних комісій зарубіжних муніципалітетів здебільшого є тотожною. До їх складу, як правило, входять голова комісії, його заступник і члени комісії. Інколи може обиратися секретар комісії. Окремі комісії мають розгалужену систему підкомітетів. Їх утворення передбачено, наприклад, британським законодавством (закони «Про освіту», «Про охорону здоров'я та соціальні служби» [20, с. 1013–1020]). Утворення підкомісій передбачено також польськими муніципальними статутами. Так, комісія комунального господарства і будівництва Краківської ради має підкомісії: комунального господарства, будівництва, міського транспорту [17, с. 18–19]. Діяльність підкомітетів ще в меншому ступені пов'язана різними формальними правилами і процедурами, ніж діяльність комісій. Підкомітети більш детально розглядають конкретні проблеми, аналізують окремі аспекти цих проблем, у зв'язку із чим роль чиновників і кооптованих членів у їх роботі, як правило, вище, ніж у роботі комітетів.

Самоврядування у Франції реалізується через представницькі органи: у комунах – це муніципальні ради зі своїми виконавчими органами – муніципалітетами; у департаментах – генеральні ради з власними виконавчими органами; у регіонах – асамблеї, ради і соціально-економічні комітети. На рівні депар-

таменту постійна комісія (до 1992 р. – бюро), яка обирається радою зі свого складу, здійснює поточну роботу в перервах між сесіями генеральної ради й виконує повноваження, делеговані радою і президентом ради (окрім повноважень, пов'язаних з принциповими рішеннями, бюджетними питаннями тощо). Подібне становище на регіональному рівні. Після виборів президента регіональна рада проводить вибори постійної комісії, яка веде роботу в перервах між сесіями ради на основі делегованих їй повноважень, і має право позачергового скликання регіональної ради [1, с. 140].

Вищі органи комун – муніципальні ради – створюють комісії для розробки проектів актів, отримання консультацій у певних сферах діяльності. Комісії муніципальних рад виступають сполучною ланкою між радами і населенням, створюються на підставі галузевого принципу (з фінансів, культури, спорту) з дотриманням пропорційного представництва. До складу зазначених комісій обираються представники підприємств, профспілок, громадських організацій, приватні особи, діяльність яких сприяє розвитку даної території [2, с. 13–14].

У Федеративній Республіці Німеччині комітети, які утворюються комунальними радами, мають право скликати сесії, готувати та вносити на розгляд ради проекти рішень. При цьому в більшості випадків підготовлені комітетами проекти рішень ради приймаються без змін. Такий стан справ дає підстави деяким вченим висловлювати думку про перетворення ради з органу, що приймає рішення, на орган, що лише схвалює їх [16, с. 49]. Значна частина рішень (складання господарських і фінансових планів, річних балансів і звітів про виконання планів) готується дорадчими комісіями або консультативними комітетами представницьких органів. За свідченнями фахівців Міжнародного інституту з проблем права і управління в органах комунального самоврядування Німеччини, найбільш поширеними є дорадчі комісії [21, с. 16]. Так, § 41 Конституції землі Баден-Вюртемберг закріплює утворення консультаційних комітетів, що формуються для попереднього обговорення окремих питань, винесених на розгляд муніципальної ради [8, с. 107–109].

Підводячи підсумок, слід зазначити, що дослідження зарубіжного досвіду є важливим чинником у процесі розвитку й пошуку нових ідей щодо ефективності функціонування вітчизняного інституту постійних комісій (комітетів) органів місцевого самоврядування. Правові акти, що регламентують правовий статус і порядок утворення робочих структурних підрозділів представницьких муніципальних органів, суттєво різняться. Такі відмінності обумовлюються приналежністю національних правових систем до тієї чи іншої правової моделі, специфікою адміністративно-територіального поділу, особливостями політичної та правової культури.

Список використаних джерел

1. Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – С. 140.
2. Ермошенко, Н. Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом [Текст] / Н. Н. Ермошенко. – Киев : УкрИНТЭИ, 1992.
3. Козюра, І. В. Основи муніципального самоврядування у Канаді (на прикладі провінції Саскачеван) [Текст] / І. В. Козюра // Стратегія розвитку України до 2010 року : тези міжнар. наук.-практ. конф., 17–18 листоп. 1999 р. – Х., 2000.
4. Конституція Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс] : прийнята 12 нояб. 1995 г. // Союз Право Информ. Законодательство стран СНГ. – Режим доступу: <http://slovari.yandex.ru/dict/krugosvet/article/5/59/1011627.htm>. – Заголовок з екрана.
5. Конституція Китайської Народної Республіки [Текст] : прийнята 4 груд. 1982 р. : зі змінами // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. – Х., 2009.
6. Конституція Південно-Африканської Республіки [Текст] : прийнята 8 трав. 1996 р. : зі змінами // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. – Х., 2009.
7. Конституція Республіки Казахстан [Електронний ресурс] : прийнята 30 серп. 1995 р. // Офіц. сайт Президента Респ. Казахстан. – Режим доступу: <http://www.akorda.kz/www>.
8. Местное самоуправление в Германии: на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг [Текст] // Положение об общинах земли Баден : сборник / Герм. Фонд междунар. прав. сотрудничества ; пер. с нем. Р. Кунце ; редкол.: В. В. Жданович (гл. ред.) [и др.]. – М. : Де-Юре, 1996.
9. Местные органы в политической системе капитализма [Текст] : монография / авт. кол.: Г. В. Барабашев, И. М. Вайль, В. В. Смирнов [и др.]; отв. ред. В. А. Туманов, Г. В. Барабашев. – М. : Наука, 1985.

10. О местном самоуправлении в Омской области [Электронный ресурс] : Закон Ом. обл. от 14.12.1995 г. № 37-ОЗ : Принят ЗС Ом. обл. 05.12.1995 г. — Режим доступа: <http://zakon.law7.ru/legal2/se13/pravol3405/page4.htm>.
11. О местном самоуправлении в Курской области [Электронный ресурс] : Закон Кур. обл. от 2 нояб. 1995 г. № 48 : в ред. законов Кур. обл. от 22.02.1996 г.; от 13.05.1996 г.; от 07.06.2001 г. № 25-ЗКО; от 28.07.2003 г. № 41-ЗКО. — Режим доступа: map.lawcs.ru/center/kursk_8zakon48.doc.
12. Об утверждении Положения «О постоянных и других муниципальных комиссиях» [Электронный ресурс] : Закон Азерб. Респ. от 14.04.2000 г. № 859-ІГ // Союз Право Информ. Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <http://www.belediyye.com>.
13. Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан [Електронний ресурс] : Закон Респ. Казахстан від 23.01.2001 р. № 148 : зі змінами // Офіц. сайт Уряду Респ. Казахстан. — Режим доступа: http://ru.government.kz/docs/z010000148_20100319.htm.
14. Система местного самоуправления Дании [Текст] // Муницип. право. — 2004. — № 4.
15. Структура и функционирование системы демократии на местном и региональном уровне. Испания [Текст]. — Страсбург : Изд. Совета Европы, 1993.
16. Тимофеев, Н. С. Коммунальное право ФРГ [Текст] / Н. С. Тимофеев. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1982.
17. Ткачук, А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. — К. : Заповіт, 1997.
18. Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. — М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.
19. An Introduction to Swedish law [Текст] / ed. by Stig Strömholm. — 2nd ed. — Stockholm : NORSTEOTS, 1991.
20. Encyclopedia of local Government Law [Текст] / ed. by Charles Gross, Stephen Bailly. — London : Sweet & Maxwell, 1991.
21. Internazionalres Institut für Recht und Verwaltungssprache Euoropa [Текст] // Glossar der Verwaltungssprache, Bd 14, Kommunalrecht. — Berlin ; London, 1975.
22. Sadran, P. L'expertise dans l'administration locale [Текст] / P. Sadran, J. Dumas // De la decision administrative en milieu local : Actes du Colloque tenu a Bordeaux les 21 et 22 juin 1978. — P., 1982.

Стаття надійшла 22 січня 2014 р.

И. В. Гарашук

К проблеме формирования комитетов (комиссий) муниципальных органов зарубежных стран

Проанализированы актуальные вопросы, связанные с процессом формирования постоянных комитетов (комиссий) муниципалитетов зарубежных стран как рабочих структурных подразделений. Проведен анализ правовой регламентации данных институций, которую использует зарубежный законодатель, сформулированы соответствующие выводы.

Ключевые слова: *постоянные комитеты (комиссии), муниципалитеты зарубежных стран, местное самоуправление.*

V. Garashchuk

To the problems of committees (commissions) of municipal organs of foreign countries formation

Uniqueness of historic, political, economic, territorial and cultural prerequisites of municipal authority system formation stipulates the existence in the world practice of various models of local self-government representative organs formation and development. In spite of diversity of the systems of local self – government and organizational models of representative municipal organs of foreign countries, one of the key roles in them is given to working structural units (committees, commissions, sections). And though their legal regulation, organizational and activity bases, their place and their role in the mechanism of local government differ greatly, the rich experience of stated institutions functioning can be very interesting for Ukraine. The article presents comparative analysis of the specifics of legal status of the municipalities working structures, that allows to evaluate correctly the measure of general and specific in municipal-legal organization in foreign countries, reveal the tendencies of development in the processes of constituting and institutionalization of the local democracy, produce new conceptions of domestic municipal model perfection to the directions of harmonization the democratic standards of local self-government. The peculiarities of such institutions formation in Azerbaijan Republic, Moldova, The Republic of Kazakhstan, The Russian Federation, Denmark, The South African Republic, People's Republic of China, France, Japan, Germany and others are suggested, Summarizing the research, the author states, that inquiry

into foreign experience is an important factor in the process of development and searching for the new ideas as for the effectiveness of the domestic institute of bodies of local self-government permanent commissions (committees) functioning.

Keywords: *permanent commissions, local councils, bodies of local self government, the municipalities working structures.*