

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ
УКРАЇНИ імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО»**

НАБОКА ІЛОНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 342. 25

**ПОСТІЙНІ КОМІСІЇ МІСЦЕВИХ РАД:
ОРГАНІЗАЦІЙНО–ПРАВОВІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, доцент **Любченко Павло Миколайович**, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», доцент кафедри державного будівництва;

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент **Барабаш Юрій Григорович**, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», завідувач кафедри конституційного права України;

кандидат юридичних наук, доцент **Серьогін Віталій Олександрович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, начальник кафедри конституційного та міжнародного права.

Захист відбудеться «15» червня 2011р. о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04. у Національному університеті «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 70

Автореферат розісланий «14» травня 2011 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

В. П. Колісник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Розвиток сучасного демократичного суспільства неможливий без активного функціонування інститутів громадянського суспільства, насамперед місцевого самоврядування як феномену, що свідчить про ступінь зрілості соціуму, рівень лібералізації державно-владної системи, наявність сприятливих умов для реалізації прав і свобод людини і громадянина. Особливу роль у системі місцевого самоврядування відіграють представницькі органи як носії публічно-владних повноважень, режим функціонування яких дозволяє найбільш повно і оперативно формулювати волю місцевого співтовариства, виражати його інтереси в своїй діяльності. Ефективність реалізації представницьких засад у системі муніципальної влади перш за все залежить від структурно-функціональної, компетенційної та організаційної характеристики самоврядних структур. Ускладнення структури справ, що вирішуються на муніципальному рівні, розширення питань місцевого значення, підвищення рівня диференціації соціальних інтересів, що підлягають задоволенню шляхом муніципально-владної діяльності обумовлюють структурно-інституційну організацію місцевого управління, виняткове значення в якій належить постійним комісіям місцевих рад.

Постійні комісії як необхідна складова представницьких органів місцевого самоврядування в Україні здійснюють інтеграційний вплив на всю систему муніципальних владних відносин, особливо у сфері нормотворчості й контролю. Однак, незважаючи на унікальний правовий статус постійних комісій місцевих рад та беззаперечний вплив на муніципальний нормотворчий процес, питання їх організації і діяльності залишаються найменш дослідженими в сучасній науці муніципального права. Монографічні роботи, присвячені аналізу правового статусу постійних комісій, належать до періоду радянської доби, а праці сучасних державознавців з цієї проблематики, як правило, фрагментарні. Необхідність ґрунтовного дослідження правового статусу постійних комісій обумовлюється й тим, що муніципальне законодавство в частині правового регулювання інституту постійних комісій має значні недоліки і прогалини, а положенням про постійні комісії, затвердженим рішеннями місцевих рад, у більшості випадків притаманні вади юридичної техніки, вони не враховують специфіки територіального рівня місцевої організації влади, самоврядного органу, громади.

Значний внесок у розвиток теоретичних аспектів даної проблеми зробили радянські вчені: І. А. Азовкін, Г. В. Атаманчук, Г. В. Барабашев, В. Є. Бражников, Л. А. Григорян, Р. С. Павловський, В. Ф. Погорілко, Є. В. Спірна, К. Є. Федонюк, І. М. Чехарін. Певні аспекти означеної проблематики досліджували у своїх працях сучасні вітчизняні правознавці М. О. Баймуратов, І. І. Бодрова, В. Г. Журавський, Г. В. Задорожня, А. М. Колодій,

В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, Н. Р. Нижник, С. Г. Серьогіна, В. О.Серьогін, Ю. М. Тодика, О. М. Ярмиш, а також науковці зарубіжних країн В. Г. Афанасьєв, М. В. Баглай, А. А. Безуглов, Т. Брайн, Ю. А. Дмитрієв, І. А. Кеня, О. Є. Кутафін, К. Майонен, Л. Ю. Мізіліна, А. М. Нікітін, Т. Парсонс, Н. Л. Пешин, Н. В. Постовий, В. В. Пилін, А. І. Черкасов. Проте комплексні конституційно-правові дослідження організаційно-правових проблем функціонування постійних комісій місцевих рад у вітчизняній юридичній науці досі відсутні, що зумовлює актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, її істотне значення для муніципально-правової теорії та практики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане на кафедрі державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого в межах комплексної програми наукової діяльності № 0186.0.070865 «Права людини та проблеми організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в умовах становлення громадянського суспільства». Тема дисертації затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, протокол № 6 від 17.01.2003 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в комплексній розробці та з'ясуванні особливостей, сутності, правової природи і значення інституту постійних комісій місцевих рад в Україні, а також визначенні основних шляхів удосконалення нормативної бази, концептуальних засад їх організації та функціонування у системно-структурній організації вітчизняних представницьких органів місцевого самоврядування. Виходячи з визначеної мети, у дисертації поставлено такі завдання:

- дослідити еволюцію правового статусу постійних комісій місцевих рад в Україні з моменту їх виникнення до теперішнього часу, з'ясувати її основні етапи;
- встановити особливості правового статусу робочих структур представницьких органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, насамперед у країнах Євросоюзу;
- систематизувати правові джерела, що складають правову основу організації і діяльності постійних комісій місцевих рад в Україні ;
- розглянути систему принципів, що лежать в основі функціонування постійних комісій місцевих рад в Україні;
- уточнити елементний склад правового статусу постійних комісій місцевих рад в Україні;
- визначити особливості порядку формування, функції та компетенцію постійних комісій місцевих рад в Україні ;
- надати характеристику і з'ясувати особливості форм і методів, діяльності, функцій постійних комісій представницьких органів;
- виявити і проаналізувати особливості взаємодії постійних комісій з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами,

установами, організаціями;

– розробити шляхи удосконалення правового статусу постійних комісій місцевих рад в Україні у межах муніципальної реформи, розробити рекомендації та пропозиції щодо удосконалення національного законодавства з відповідних питань.

Об'єктом дослідження є комплекс суспільних відносин, що виникають у процесі формування і функціонування інституту постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є правові та організаційні відносини, пов'язані з діяльністю постійних комісій місцевих рад в Україні.

Методи дослідження. Методологічним підґрунтям дисертації є діалектичний метод, який дав змогу розглянути проблеми правового статусу інституту постійних комісій у динаміці його становлення та розвитку, цілісності, взаємозв'язку, взаємодії із суспільством, державою (п п. 1.1, 1.2, 1.4, 2.4). Характер та обсяг предмета дисертаційного дослідження зумовили необхідність використання історично-правового методу, який використовувався для дослідження еволюції постійних комісій (п. 1.2), тенденцій розвитку даного інституту у дореволюційний, радянський і сучасний періоди; порівняльно-правового методу з метою аналізу зарубіжного досвіду функціонування постійних комісій (комітетів) органів місцевого управління і самоврядування і можливості використання його досвіду в Україні (п. 1.3); формально-логічного методу для визначення основних понять у цій сфері відносин (постійні комісії місцевих рад, функції постійних комісій, рекомендації, висновки, рішення постійних комісій, форм і методів їх діяльності) (п п. 1.1, 2.1, 2.2, 2.3); системно-структурного – для визначення структурних елементів постійних комісій, взаємодії складових елементів постійних комісій (п п. 1.1, 1.4); системно-функціонального – при розгляді системи постійних комісій, визначенні ролі і місця комісій у системі місцевого самоврядування; моделювання і прогнозування – для визначення пропозицій і рекомендацій щодо подальшого ефективного та дієвого функціонування механізму постійних комісій; статистичний і соціологічний методи було використано при детальному аналізі профільної нормативно-правової бази для з'ясування формування системи і структури постійних комісій у регіонах України (п. 1.4). Нормативну та емпіричну базу дисертаційного дослідження становлять нормативно-правові акти України, інших держав, акти органів місцевого самоврядування, матеріали практики роботи місцевих рад України, правова публіцистика, довідкові видання, офіційні статистичні дані, опубліковані в пресі та розміщені в Глобальній мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у встановленні юридичної природи, головного змісту, специфіки та значення діяльності постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування в Україні.

Найбільш суттєвими результатами дисертаційного дослідження є основні положення та висновки, що виносяться на захист.

Уперше:

– обґрунтовано положення про те, що термін «постійні комісії місцевих рад» є комплексною науковою категорією, яка може розглядатися в правовому, соціальному, структурно-функціональному й організаційному аспектах;

– наведено аргументи, що правовий аспект зумовлює визначення постійних комісій місцевих рад як інституту муніципального права, являє собою сукупність законодавчих і локальних муніципально-правових норм матеріального і процесуального характеру, які регулюють споріднену групу правовідносин, що виникають з приводу формування, організації і функціонування постійних комісій місцевих рад;

– доведено, що в рамках соціологічного підходу постійні комісії є різновидом соціального інституту, колективом людей, виділених місцевою радою в порядку розподілу праці для виконання покладених на нього завдань щодо здійснення продуктивно-перетворювальної діяльності у сфері нормотворчості місцевої ради й коригувального впливу на поведінку підконтрольних суб'єктів;

– встановлено, що в контексті структурно-функціонального підходу постійні комісії слід визначати як обов'язково утворювані радою з числа депутатів, відносно самостійні, постійно діючі, структурно відмежовані, спеціалізовані, робочі допоміжні органи місцевої ради, що функціонують на підставі законодавчих приписів й локальних норм, реалізують функції і компетенцію засобами правового і організаційного характеру з метою створення належних умов ефективного функціонування представницьких органів місцевого самоврядування;

– з'ясовано, що організаційний аспект дослідження постійних комісій спричиняє їх розгляд як атрибутивний елемент організаційної основи місцевих рад, який є однією з умов і засобів ефективного функціонування й розвитку цих представницьких органів місцевого самоврядування, а також створює належні умови для формування дієвого механізму реалізації їх функцій і повноважень;

– доведено необхідність чіткого закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» спеціальних принципів, що визначають організацію роботи постійних комісій (постійності, повноти системи постійних комісій, підзвітності і відповідальності перед радами);

– встановлено вплив системно-структурної моделі органів місцевого самоврядування на порядок формування та правовий статус постійних комісій у зарубіжних країнах;

– обґрунтовано необхідність запровадження відповідних положень щодо організації і діяльності, а також порядку здійснення кожної з правових форм діяльності постійних комісій рад з детальним регламентуванням усіх видів проваджень із виділенням окремих стадій, установленням чітких термінів здійснення кожної дії і вказівкою на необхідні атрибути кінцевих актів;

– з'ясовано сутність методології взаємовідносин постійних комісій з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями на засадах моделей: партнерської, агентської, взаємозалежності;

Удосконалено:

– концепцію оптимізації вітчизняної муніципальної моделі в напрямі гармонізації демократичних стандартів місцевого самоврядування;

– вчення про функціонально-компетенційну специфіку робочих підрозділів представницьких органів місцевого самоврядування;

– тезу про необхідність покладення в основу предметної спрямованості постійних комісій принципу повноти системи комісій, сутність якого полягає у необхідності включення основних галузевих та функціональних сфер розвитку відповідної території до напрямів спеціалізації цих структур;

Дістали подальшого розвитку:

– положення про сутність і місце постійних комісій у загальній системі муніципальної влади й управління;

– історично-правові підходи до з'ясування особливостей функціонування постійних комісій на вітчизняних теренах на різних історичних етапах;

– наукові висновки щодо процесів конституювання й інституціоналізації локальної демократії у зарубіжних країнах;

– положення про правові, організаційні та матеріально-технічні форми та методи діяльності постійних комісій.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані в дисертації пропозиції можуть бути використані: *у сфері правотворчості* як теоретична основа для вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування, що регулює правові засади функціонування постійних комісій; *у науково-дослідних цілях* для подальшої розробки теоретичних засад проблематики функціонування постійних комісій місцевого самоврядування як інституту муніципального права; *у правозастосуванні* – результати дослідження можуть бути використані для поліпшення системи законодавства про місцеве самоврядування, зокрема, нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», регламентів місцевих рад, положень про постійні комісії місцевих рад; *у навчальному процесі* – при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників, курсів лекцій з конституційного права України, державного будівництва та місцевого самоврядування; муніципального права; *у правовиховній роботі серед населення* – для підвищення рівня правової культури суб'єктів місцевого самоврядування.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри державного будівництва Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого, на наукових та науково-практичних конференціях: XII Харківських політологічних читаннях «Українська державність: становлення, досвід, проблеми» (Харків, 2001); науково-практичній конференції «Проблеми

вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування» (Харків, 2001); проєкті «Вдосконалення системи надання управлінських послуг (на прикладі м. Харкова)» (Харків, 2003); науковій конференції молодих вчених та здобувачів «Нове законодавство України та питання його застосування» (Харків 2003); науково-практичній конференції «Місьцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи» (Харків, 2007 р.); міжнародному науковому семінарі «Проблеми державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції і глобалізації» (Харків, 2008 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі» (Харків, 21 травня 2009 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів» (Харків, 28 жовтня 2009 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету» (Харків, 27 березня 2009 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку» (Харків, 16 червня 2010 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження опубліковані у 4 наукових статтях у фахових виданнях і тезах 10 доповідей і повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою і предметом дослідження і складається зі вступу, двох розділів, що поділяються на вісім підрозділів, загальних висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 187 сторінок. Список використаних джерел містить 327 найменувань, які становлять 36 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** містяться положення, що обґрунтовують актуальність теми дослідження, визначаються об'єкт, предмет, методи, завдання дослідження, зв'язок з науковими планами та програмами, формулюється наукова новизна роботи, наведені дані щодо апробації результатів публікацій, структури й обсягу дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика організації й діяльності постійних комісій місцевих рад» складається із чотирьох підрозділів, присвячених дослідженню теоретичних основ організації і діяльності постійних комісій місцевих рад в Україні, їх сутності, природи, особливих рис, еволюції, вивченню та аналізу зарубіжного досвіду функціонування робочих підрозділів представницьких органів місцевого самоврядування, характеристиці правової основи їх організації і діяльності.

У **підрозділі 1.1. «Теоретичні основи організації діяльності постійних комісій»** розглядаються концептуальні науково-теоретичні положення, спрямовані на встановлення соціального призначення та правової природи постійних комісій місцевих рад в Україні, аналізується їх система, принципи діяльності, окреслюється роль у структурно-інституційній організації місцевого самоврядування.

На підставі аналізу юридичної літератури розглянуто зміст поняття «постійні комісії місцевих рад», досліджені різні точки зору щодо його визначення, виявлено фактори, які обумовлюють розмаїття думок щодо природи й сутності постійних комісій. Піддаючи критичному аналізу основні погляди вітчизняних та зарубіжних науковців щодо природи й відповідних їй особливостей основних робочих підрозділів представницьких органів місцевого самоврядування, автор доходить висновку, що дефініція «постійні комісії місцевих рад» є комплексною науковою категорією, яка може розглядатися в правовому, соціальному, структурно-функціональному й організаційному аспектах. Зокрема, постійні комісії рад розглядаються в організаційному аспекті – як форма роботи депутатів, у системно-структурному аспекті – як робочий допоміжний орган ради, у функціональному аспекті – як підрозділи, що здійснюють управлінські, забезпечувально-обслуговуючі й інформаційні функції.

Дисертант пропонує своє визначення постійних комісій як обов'язково утворюваних радою з числа депутатів, відносно самостійних, постійно діючих, структурно відмежованих, спеціалізованих, робочих допоміжних органів місцевої ради, що функціонують на підставі законодавчих приписів й локальних норм, реалізують функції і компетенцію засобами правового і організаційного характеру з метою створення належних умов ефективного функціонування представницьких органів місцевого самоврядування.

Розкрито принципи діяльності, якими безпосередньо керуються постійні комісії: універсальні – законності, демократизму, виборності, гласності, колегіальності та спеціальні – постійності, повноти системи постійних комісій, підзвітності та відповідальності перед радами. Досліджуються питання порядку формування, складу, специфіки системи комісій у різних регіонах країни. Проаналізовано Регламенти рад та Положення про постійні комісії місцевих рад, визначені критерії формування системи комісій. З'ясовано, залежно від положення місцевої ради в системі органів місцевого самоврядування обумовлюється місце постійних комісій у системі постійних комісій різних ланок рад.

Постійні комісії обласних рад, районних, районних у місті (у разі їх створення), міських, селищних і сільських рад при подібності основних завдань мають певні особливості. Обґрунтовуються дотримання таких вимог у процесі запровадження системи постійних комісій: суворе відповідність кількості постійних комісій компетенції та обсягу роботи місцевої ради; створення комісій за галузевим, міжгалузевим і функціональним принципом; кількісний склад комісій має визначатися залежно від числа депутатів ради і обсягу роботи комісії. Окрім цього, представлена класифікація комісій з таких критеріїв: рівня представницького органу ради, предметної спрямованості, кількості галузей господарства у предметному віданні.

У підрозділі 1.2. «Історичні аспекти виникнення і розвитку системи постійних комісій» аналізуються основні етапи історичного розвитку постійних комісій (комітетів) місцевих рад на вітчизняних теренах в аспекті еволюціонування концепцій і поглядів на природу і сутність органів

місцевого самоврядування.

Автор стверджує, що зміна правового статусу постійних комісій тісно пов'язана з розвитком і вдосконаленням інституту представницьких органів місцевого рівня територіальної організації влади, а також законодавчим упорядкуванням організації їх роботи на українських землях. Акцентовано увагу на тому, що перші спроби запровадження комісійної роботи утворюваних представницькими самоврядними органами підрозділів допоміжного характеру виникають під час земського і міського самоврядування етапу реформ 1864–1870 рр., однак, беручи до уваги порядок формування, підпорядкування й функціональну специфіку особливих комісій з гласних земських зборів, що були передбачені Положенням про губернії і повітові земські установи 1890 р., дисертант доводить, що саме ці органи є першими попередниками інституту постійних комісій у вітчизняній муніципальній практиці.

Одержавлення місцевих рад, їх партизація, включення до єдиної централізованої системи управління, функціонування в умовах класової боротьби за владу зумовили відхід від принципів місцевого самоврядування, притаманних дореволюційному періоду становлення самоврядних органів. Існування в умовах жорсткої пропагандистсько-бюрократичної системи, адміністративно-командних методів керування не дозволяло організовувати комісійну роботу рад на засадах самостійності, ініціативності й демократизму. Безсистемний підхід до правової регламентації організації і діяльності місцевих рад і постійних комісій, часті коригування їх статусу, недосконалість і суперечливість радянського законодавства призводили до істотних недоліків системно-структурної організації місцевого управління й формалізації роботи органів місцевої влади. Постійні комісії, хоч і стали важливими елементами внутрішньо організаційної будови місцевих рад і їх допоміжними підрозділами, однак ефективність їх роботи була доволі низькою. Це пояснювалося перманентним процесом збільшення в їх складі працівників партійного апарату, що призводило до невідповідності реальної практики функціонування комісій з розповсюдженими деклараціями щодо забезпечення постійними комісіями масової участі населення й громадського активу в державному й місцевому управлінні.

Сучасний період розвитку інституту постійних комісій місцевих рад розпочався з 90-х років (з прийняття Закону УРСР від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування») і триває досі. За цей час відбувався невпинний пошук оптимальної моделі територіальної організації влади, системно-структурної організації місцевого самоврядування, деталізація принципів функціонування робочих допоміжних структур місцевих рад. У XXI ст. Україна вступила в стадії суттєвого реформування всіх складових суспільного ладу. При цьому адміністративна й муніципальна реформи перетинаються в частині створення принципово нової моделі структурно-інституційної організації місцевої влади. Складовою частиною зазначених реформ має стати й оптимізація організаційно-правових аспектів функціонування постійних комісій місцевих

рад.

На підставі проведеного дослідження здійснено періодизацію становлення та розвитку постійних комісій (комітетів) місцевих рад: 1) виникнення внутрішньоорганізаційних структур земських і міських самоврядних представницьких органів як депутатських підрозділів підготовчо-забезпечувального характеру (1864 – 1917 рр.); 2) становлення комісій та секцій сільських, міських, районних та обласних рад робітничих, селянських і солдатських (червоноармійських) депутатів як підрозділів органів диктатури пролетаріату, місцевих органів державної влади в межах загальної системи повновладдя рад (1917 – 1936 рр.); 3) функціонування постійних комісій місцевих рад депутатів трудящих як робочих, допоміжних структур галузевого, міжгалузевого й функціонального спрямування місцевих представницьких органів державної (радянської) влади в рамках різних моделей їх організації (1936 – 1977 рр.); 4) функціонування постійних комісій місцевих рад народних депутатів як депутатських органів підготовчого, організаційного й контрольного характеру в межах конституційно-визначеного правового статусу (1977 – 1990 рр.); 5) 1990 – по нинішній час – виокремлення постійних комісій місцевих рад як робочих допоміжних структур представницьких органів місцевого самоврядування, деталізація їх правового статусу.

Підрозділ 1.3. «Правовий статус постійних комісій (комітетів) представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах» присвячений з'ясуванню особливостей правового регулювання й статусу постійних комісій за кордоном. При цьому робиться висновок, що безпосередніми детермінантами формування й розвитку комісій (комітетів) представницьких органів місцевого самоврядування виступають фактори історичного, політичного, економічного, територіального, культурного характеру. 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 передумовами побудови інституційно-структурного механізму влади на місцевому рівні.

На підставі проведеного аналізу встановлено різні моделі правової регламентації питань організації і діяльності зазначених інституцій: 1) на рівні Основних Законів (Азербайджан, Казахстан, Південно-Африканська Республіка, Китайська Народна Республіка); 2) спеціальних законів (Закон Азербайджанської Республіки «Про затвердження Положення «Про постійні та інші муніципальні комісії»»); 3) законів про місцеве самоврядування (Данія, Швеція, Норвегія, Киргизія, Латвія, Литва, Естонія, Молдова, Узбекистан), 3) законодавства суб'єктів федерації (Австрія, ФРН, Росія, Бельгія, Канада) 4) більш детальна регламентація відбувається на рівні локальних актів муніципальних органів (регламентів, статутів, положень).

Здійснено класифікацію постійних комісій (комітетів) зарубіжних муніципалітетів за такими критеріями: а) строком повноважень – постійні, тимчасові; б) ступенем обов'язковості утворення – обов'язкові,

факультативні; в) характером підвідомчості – галузеві, функціональні, територіальні, г) предметною спрямованістю – комісії галузевого, міжгалузевого, функціонального характеру.

Акцентовано увагу на тому, що особливе місце в структурно-інституційній організації муніципального управління в зарубіжних країнах займають консультативні, експертні комісії, робочі групи, які не входять до організаційної структури представницьких самоврядних органів, завданнями яких є впровадження професійних знань у процес вироблення рішень. Формування ж обов'язкових комісій (комітетів), що мають аналогічний правовий статус з постійними комісіями місцевих рад в Україні, обумовлюється вимогами зарубіжного законодавства. Значна увага приділена аналізу способів формування таких комісій (виборам, кооптації), внутрішньоорганізаційній будові, функціям і компетенції, формам і методам діяльності. Встановлено компетенційну специфіку комісій (комітетів) зарубіжних муніципалітетів, зокрема показано виконавчо-розпорядчий характер повноважень комісій у державах англосаксонської системи (США, Великої Британії), делегований і переважно консультативний характер у країнах романо-германської правової системи. Проведено дослідження основних форм роботи муніципальних комісій, виявлено особливості підготовки і проведення різних видів їх засідань, порядку залучення до співпраці представників громадськості, спеціалістів, консультантів, специфіку підготовки висновків, рекомендацій, проектів рішень цих інституцій.

У підсумку зроблено висновок, що 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.

У підрозділі 1.4. «Правова основа організації і діяльності постійних комісій місцевих рад в Україні» аналізуються проблеми правової регламентації інституту постійних комісій у вітчизняному законодавстві.

На думку автора, правова основа постійних комісій місцевих рад може розглядатися в кількох аспектах: за галузевою ознакою, за юридичною силою відповідних правових норм, за предметною підвідомчістю (сферами діяльності) місцевого самоврядування.

При цьому конституційно-правову основу постійних комісій місцевих рад становлять норми, що стосуються рад, як представницьких органів місцевого самоврядування. Зокрема, це норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, а також норми, в яких визначається загальний порядок формування й діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з іншими суб'єктами. Важливе значення для формування правової основи місцевого самоврядування в Україні, у тому числі й правової основи постійних комісій місцевих рад, мають міжнародні

договори України, насамперед Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України. Поряд із нормами Конституції України та міжнародно-правовими актами правову основу організації та діяльності постійних комісій місцевих рад становлять норми законів України. Нижній «щабель» правової основи постійних комісій місцевих рад становлять рішення, прийняті самими радами або місцевими референдумами (статути територіальних громад, регламенти рад, положення про постійні комісії, рішення рад про систему та предмети відання постійних комісій тощо).

У цілому означена система правових актів і норм будується на принципах жорсткої ієрархії (за їх юридичною силою), що передбачає: 1) верховенство норм Конституції України – норми всіх інших актів не можуть суперечити конституційним нормам, вони мають бути спрямовані на деталізацію і конкретизацію положень конституційних норм; 2) вищу юридичну силу норм законів України, у першу чергу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», щодо будь-яких підзаконних актів; 3) відповідність актів місцевого самоврядування (актів місцевих референдумів та актів органів місцевого самоврядування) положенням всіх нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їхньої компетенції.

Особливе значення для правового регулювання питань організації і діяльності постійних комісій мають регламенти місцевих рад та Положення про постійні комісії. Однак аналіз останніх приводить до висновку, що вони містять загальні вказівки про основні завдання, права, обов'язки, форми і методи роботи комісій для всіх ланок місцевих рад, не вказуючи на ті особливості, які насправді мають місце в їх роботі залежно від положення відповідної ради у системі місцевого самоврядування.

На думку дисертанта, незважаючи на регламентацію в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» окремих аспектів діяльності постійних комісій, є необхідність у прийнятті нового правового акта, у якому слід було б більш детально закріпити всі організаційно-правові аспекти діяльності зазначених структур. Необхідно детальніше окреслити коло питань, щодо яких постійні комісії мають право здійснювати контрольні функції, чіткіше закріпити гарантії їх діяльності, особливо щодо реалізації прийнятих ними рішень.

Розділ 2 «Механізми реалізації функцій та компетенції постійних комісій місцевих рад» містить 4 підрозділи, в яких досліджується компетенційна основа, форми і методи діяльності постійних комісій, а також особливості їх взаємодії з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями

У підрозділі 2.1. «Функції та компетенція постійних комісій» розглянуто теоретико-правові проблеми регламентації основних напрямків діяльності і повноважень комісій у конституційному законодавстві України. Стверджується, що функції постійних комісій є похідними від функцій місцевих рад, адже їх діяльність набуває сенсу та значення лише в межах

функціонування останніх. Беручи спільно участь в обговоренні питань і прийнятті рішень, постійні комісії рад роблять свій внесок у здійснення функцій відповідних представницьких органів місцевого самоврядування, а тому мають спрямованість не на зовні, а в середину самої ради. При цьому пропонується авторське визначення функцій постійних комісій місцевих рад як основних напрямів їх діяльності, що уособлюють цільове, предметне та організаційне призначення постійних комісій у структурі представницьких органів місцевого самоврядування. Акцентується увага на підготовчो-дорадчій, контрольній, організаторській, номінаційній, експертно-аналітичній функціях постійних комісій.

Визначальним у встановленні сфери діяльності постійних комісій є компетенція відповідної місцевої ради, що являє собою сукупне юридичне вираження змісту діяльності ради в цілому і всіх її органів. Особливості компетенції різних рівнів місцевих рад обумовлюють відмінності в предметній і компетенційній специфіці постійних комісій, утворених радами того чи іншого рівня територіальної організації. Але, незважаючи на існуючі розходження, постійні комісії місцевих рад характеризуються спільністю головних завдань, що виконуються ними. При цьому суттєве значення має зорієнтованість місцевих рад на вирішення питань місцевого значення. Саме ці питання є осердям компетенції постійних комісій, зумовлюють їх предметну спрямованість, сенс повноважень. Виходячи зі сфер муніципального життя та практики діяльності місцевих рад, окреслені предмети відання постійних комісій, здійснена характеристика їх повноважень.

У підрозділі 2.2. «Форми діяльності постійних комісій» автор звертає увагу на проблему реалізації функцій і компетенції постійних комісій у правових, організаційних та матеріально-технічних формах. Зазначається, що правова форма діяльності пов'язана з формалізацією рішень комісій, результатом яких є виникнення певних юридичних наслідків. Реалізуючи свої функції та повноваження, постійні комісії приймають відповідні рішення у формі рекомендацій і висновків, правове вираження яких закріплено у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На думку автора, рекомендації постійних комісій слід визначити як письмові документи постійних комісій, що приймаються на підставі наданих їм повноважень у результаті проведення перевірок на об'єктах, що підпорядковані певній раді, і містять пропозиції щодо виконання конкретних дій, спрямованих на усунення виявлених недоліків. Висновки постійних комісій є їх актами щодо попереднього розгляду проектів рішень ради, кандидатур осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою та з інших питань, щодо яких законодавчими та локальними актами встановлена вимога оформлення даним видом документів. Виходячи з того, що в практиці роботи постійних комісій використовується ще один вид актів – рішення, дисертант пропонує їх розглядати як акти, що приймаються при формуванні структури комісій,

розподілу функціональних обов'язків, надань доручень, здійснення контролю за їх виконанням, вирішенні інших організаційних питань.

У роботі міститься детальна характеристика основних і допоміжних організаційних форм діяльності постійних комісій. Встановлено, що основними видами організаційної діяльності постійних комісій, закріпленими в муніципальному законодавстві, є: засідання комісій, їх підкомісій і робочих груп, слухання, персональна робота керівництва та членів комісій. До допоміжних організаційних форм діяльності постійних комісій можуть бути віднесені організація та участь у роботі конференцій, семінарів, «круглих столів», участь представників постійних комісій у роботі колегій місцевих органів виконавчої влади у разі включення їх до складу цих органів або запрошення на засідання, звіти про свою діяльність на пленарних засіданнях місцевої ради, телефонні зв'язки з населенням, прес-конференції, інтерв'ю представників комісій, прийом громадян, розгляд їх звернень.

Зазначено, що за допомогою матеріально-технічної форми діяльності забезпечується стан діловодства комісії. Аналіз Положень про постійні комісії місцевих рад свідчить, що на практиці її здійснюють відповідні підрозділи апарату місцевих рад: виконавчі апарати, відділи, виконавчі комітети рад.

Підсумовуючи аналіз правових форм діяльності постійних комісій місцевих рад, автор констатує, що рівень їх правової регламентації є вкрай низьким як у частині матеріальних, так і в частині процесуальних норм. Деякі аспекти нормативного регулювання правових форм діяльності постійних комісій одержали відбиток у муніципальному законодавстві, однак якість і обсяг регулювання в даному випадку усе ще перебувають на початковому рівні.

Обґрунтовується необхідність розробки відповідних положень про порядок здійснення кожної з правових форм діяльності постійних комісій рад, які б детально регламентували всі види проваджень із виділенням окремих стадій, установленням чітких строків здійснення кожної дії і вказівкою на необхідні атрибути кінцевих актів. Це не лише упорядкувало б правові форми діяльності постійних комісій, але і значно підвищило їх ефективність, дозволило більш раціонально їх здійснювати, дало б можливість краще скоординувати дії постійних комісій з діями інших суб'єктів місцевого самоврядування і в цілому сприяло плановірності і передбачуваності у функціонуванні даного інституту, що вкрай необхідно в нинішніх умовах.

У підрозділі 2.3. «Методи діяльності постійних комісій» пропонується визначити методи діяльності постійних комісій як сукупність прийомів і способів безпосереднього функціонування й організації роботи цих структурних підрозділів рад. Розкрито розмаїття класифікацій методів діяльності владних інституцій в юридичній літературі радянського та сучасного періоду.

Стверджується, що серед організаційних методів діяльності постійних комісій місцевих рад особливе місце займає планування, що полягає в

сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямів діяльності в майбутньому, заходів щодо досягнення намічених показників. Запропоновано форму плану роботи постійної комісії ради, перший розділ якого має містити коло питань, що будуть аналізуватися, розглядатися й готуватися комісією протягом року, виходячи з її галузевої чи функціональної специфіки; другий – передбачатиме форми, методи і строки контролю й перевірки виконання рішень ради і її виконавчих органів; наступний – має містити календарний план роботи комісії, строки її звітування.

На думку автора, методом інформаційного забезпечення визначаються два види засобів інформування постійних комісій – документальна та усна інформація, обов'язковою умовою відповідності вимогам вірогідності, повноти, оперативності, доречності яких є створення нормативно визначеної спеціальної інформаційної служби. Обстоюється думка щодо окреслення методу вироблення рішень постійних комісій як сукупності засобів і прийомів визначення можливих шляхів розв'язання проблеми, підготовки необхідної інформації, розробки варіантів рішення, аналізу наслідків його реалізації, вибору і ухвалення рішення.

Необхідною передумовою ефективного вирішення справ місцевого значення є метод контролю, що полягає у сукупності способів і прийомів перевірки виконання рішень, рекомендацій та визначення шляхів усунення недоліків. Організація контролю за розглядом рекомендацій постійних комісій, впровадженням їх у практику роботи підконтрольних об'єктів, на жаль, сьогодні є досить слабкою та безсистемною. Значна частина рекомендацій постійних комісій залишається без розгляду, інша – без необхідного реагування, повідомлення органів, підприємств, організацій про вивчення цих актів досить часто мають формальний характер. Для усунення цих фактів необхідне налагодження організаційної системи зовнішнього контролю. Покращенню стану контрольної роботи постійних комісій сприятиме також застосування заходів дисциплінарної відповідальності до посадових осіб за невиконання вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язковості та своєчасності розгляду рекомендацій постійних комісій. Крім того, на наш погляд, доцільно надати постійним комісіям право судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів, підприємств, організацій, установ, їх посадових осіб з питань, віднесених до їх відання.

Постійними комісіями місцевих рад також використовується сукупність засобів та прийомів роботи з кадрами, серед яких можна виділити роботу щодо обміну досвідом, стажування депутатів з питань місцевого самоврядування у постійних комітетах рад, мерій, муніципалітетів чи інших структур місцевого рівня у зарубіжних країнах; перепідготовку та підвищення кваліфікації; заходи щодо правового, морального, естетичного виховання, проведення семінарів, «круглих столів» з актуальних питань, що входять до компетенції постійних комісій, тощо.

Метод координації характерний для спільних засідань кількох постійних комісій, громадських слухань, організованих кількома комісіями, вивчення стану справ спільно з керівниками галузевих підрозділів держадміністрацій, виконавчих комітетів, управлінь, відділів сільських, селищних, міських рад, представниками правоохоронних органів, громадських організацій тощо.

Зазначається, що арсенал методів діяльності постійних комісій місцевих рад дедалі збагачується. Це пояснюється динамікою політико-правових та соціально-економічних процесів у сфері місцевого самоврядування, що вимагає застосування більш ефективної і раціональної системи методів діяльності її органів.

У підрозділі 2.4. «Організація взаємодії постійних комісій з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями» взаємодія постійних комісій з учасниками муніципальних відносин визначається: 1) як нормативно закріплений принцип організації їх роботи; 2) як організаційно-ідеологічна настанова; 3) як нормативно-правовий орієнтир, що породжує функції та повноваження комісій. Така взаємодія здійснюється у всіх підвідомчих комісіям сферах повним складом або через повноважних представників, повинна являти собою систему соціально-економічних та організаційно-технічних заходів щодо створення умов співробітництва, спрямованого на забезпечення інтересів територіальної громади шляхом ефективного використання локальних ресурсів. Взаємодія роботи постійних комісій з органами державної влади нині відбувається переважно на основі агентської моделі, поступово переходячи до моделі взаємозалежності і партнерства. Забезпечується участь членів комісій у засіданнях органів державної влади, здійснюється контроль за виконанням делегованих місцевим державним адміністраціям повноважень органів місцевого самоврядування. Взаємодія комісій з *органами самоорганізації населення* будується на принципах рівноправності і взаємного співробітництва, виражається в координації планів їх роботи, вивченні і узагальненні місцевих ініціатив, сприянні поширенню кращого досвіду. Взаємодія з *виконавчими органами рад* ґрунтується на засадах співробітництва і взаємної допомоги.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що виявляється в розробці комплексної характеристики конституційно-правових засад діяльності постійних комісій місцевих рад, з'ясуванні сутності, особливостей, їх правової природи, виявленні можливостей для більш ефективного їх функціонування в умовах демократизації суспільно-політичного життя. За результатами дослідження зроблено такі висновки:

1. Правовий статус постійних комісій місцевих рад є інструментом, який систематизує норми про ці органи як учасників муніципальних

правовідносин та надає їм стійкого правового стану й становить конструкцію, що поєднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення і реальну практику реалізації правових приписів про них. Формування системи постійних комісій здійснюється місцевою радою з урахуванням важливості проблем стратегічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та інших факторів.

2. Постійні комісії місцевих рад варто розглядати в організаційному аспекті – як форму роботи депутатів, у системно-структурному аспекті – як робочий допоміжний орган ради, у функціональному аспекті – як підрозділи, що здійснюють управлінські, забезпечувально-обслуговуючі й інформаційні функції.

3. Генеза постійних комісій місцевих рад обумовлена особливостями їх еволюції і тісно пов'язана зі становленням й розвитком місцевого самоврядування на українських землях. Для підвищення ефективності роботи постійних комісій місцевих рад варто ширше використовувати історичний досвід діяльності зазначених органів у процесі вирішення питань місцевого значення.

4. У розмаїтті систем місцевого самоврядування й організаційних моделей представницьких муніципальних органів зарубіжних країн робочі структурні підрозділи (комітети, комісії, секції) займають ключове місце. Їх правова регламентація здійснюється на конституційному, законодавчому, локальному рівнях. Суттєві відмінності правових актів, що регламентують їх правовий статус, порядок організації та діяльності, обумовлюються приналежністю національних правових систем до тієї чи іншої правової моделі, специфікою адміністративно-територіального поділу, особливостями політичної та правової культури.

5. Важливим і нагальним питанням є прийняття нового правового акта з детальним закріпленням організаційних та правових аспектів діяльності постійних комісій; детальним окресленням кола питань щодо здійснення ними контрольних функцій, чіткого закріплення гарантій їх діяльності, особливо щодо реалізації прийнятих ними рішень.

6. Функції постійних комісій похідні від функцій місцевих рад, їх діяльність набуває сенсу та значення лише в межах функціонування останніх, перебувають у діалектичній єдності, взаємообумовленості та взаємопов'язаності, що ускладнює процес їх чіткого розмежування у загальному механізмі реалізації компетенції цих органів. Відмінності в предметній і компетенційній специфіці постійних комісій обумовлюються особливостями компетенції місцевих рад різних рівнів, зорієнтованістю місцевих рад на вирішення питань місцевого значення.

7. У своїй діяльності постійні комісії користуються значним арсеналом організаційних методів: планування, координації-взаємодії, інформаційного забезпечення, роботи з кадрами, вироблення рішень; методом контролю. Удосконалення правової регламентації порядку їх застосування сприятиме підвищенню ефективності постійних комісій місцевих рад.

8. Передумовами прийняття обґрунтованих, доцільних, економічних, конкретних та законних рішень місцевих рад виступають з'ясування постійними комісіями фактичного стану справ у галузях муніципального господарства, аналіз та прогнозування розвитку муніципальних відносин, окреслення недоліків, їх локально-правової регламентації спілкування з представниками владних структур та громадою.

9. Методологія взаємовідносин постійних комісій з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями базується на моделях партнерства, взаємозалежності, агентській. Контакти в діяльності постійних комісій з установами, організаціями, розташованими на території ради, обумовлені необхідністю об'єднання зусиль для успішного вирішення проблем, виступають передумовою лобювання інтересів відповідних трудових колективів. Накопичений позитивний досвід практичної взаємодії з іншими суб'єктами муніципальних відносин та її нормативно-правової регламентації має бути поширений на максимально широке коло органів місцевого самоврядування; варто розглянути питання щодо перенесення окремих положень локальних актів до чинного законодавства.

Список опублікованих праць за темою дисертації:

1. Набока І. В. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо соціальної підтримки населення / І. В. Набока // Проблеми законності : республік. міжвідом. наук. зб. –Х., 2002.– Вип. 56. – С. 45–50;

2. Набока І. В. Особливості правового статусу постійних комісій місцевих рад / І. В. Набока // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2003 .– Вип. 5. – С. 191–199;

3. Набока І. В. Еволюція розвитку комісій представницьких органів місцевого самоврядування / І. В. Набока // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – Х.: Право, 2004 .– Вип. 8. – С. 168 – 179;

4. Набока І. В. Діяльність постійних комісій (комітетів) органів місцевого управління європейських країн: загальна характеристика / І. В. Набока // Вісник Академії правових наук України. – Х. : Право, 2006. – Вип. 3 (46). – С. 45 – 52;

5. Набока І. В. Становлення місцевого самоврядування за роки незалежності України / І. В. Набока // Українська державність: становлення, досвід, проблеми: матеріали XII Харківських політологічних читань, м. Харків, 2001р. – Х.: Право, 2001. – С. 93–94

6. Набока І. В. Місце рад у системі місцевого самоврядування / І. В. Набока // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 4–5 грудня 2001р.– Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002.– С. 122–124;

7. Набока І. В. Щодо розуміння поняття адміністративних послуг / І. В. Набока // Вдосконалення системи надання управлінських послуг (аналіз, дослідження, пропозиції) / За заг. ред. О. С. Мірошник – Х., 2003.– С. 31;
8. Набока І. В. Засідання постійних комісій як організаційно-правова форма роботи місцевих рад / І. В. Набока // Нове законодавство України та питання його застосування: тези наук. конференції молодих вчених та здобувачів, м. Харків, 26 – 27 грудня 2003 р. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2004. – С. 45–48;
9. Набока І. В. Взаємодія постійних комісій місцевих рад з організаціями, підприємствами, установами / І. В. Набока // Місцеве самоврядування в Україні: сучасність та перспективи : матеріали. наук.-практ. конф. – Харків: Стиль-Издат, 2007. – С. 235– 239;
10. Набока І. В. Принципи діяльності постійних комісій місцевих рад в аспекті формування місцевого самоврядування / І. В. Набока // Проблеми державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції і глобалізації : матеріали. міжнар. наук. семінару , м. Харків, 16 травня 2008 р.– Х.: Право, 2008.– С. 116 – 119;
11. Набока І. В. Правове регулювання організації та діяльності постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування / І. В. Набока // Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету : матеріали. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27 березня 2009 р. – Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. – С. 136–138;
12. Набока І. В. Правова форма діяльності постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування / І. В. Набока // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі: матеріали. міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 21 травня 2009 р.,– Х.: Видавець ФО – П Вапнярчук Н.М., 2009. – С. 123 – 125;
13. Набока І. В. Проблеми функціонування постійних комітетів (комісій) представницьких органів місцевого самоврядування Російської Федерації / І. В. Набока // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських стандартів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовтня 2009 р. – Х., 2009.– С. 165–167;
14. Набока І. В. Проблеми формування складу постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування / І. В. Набока // Декларація про державний суверенітет України – передумова її незалежності та демократичного розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 16 червн. 2010 р.– Х., 2010. – С. 96–98.

АНОТАЦІЯ

Набока І. В. Постійні комісії місцевих рад: організаційно-правові питання діяльності. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02.– конституційне право; муніципальне право. –

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», Харків 2011.

Дисертацію присвячено дослідженню питань конституційно-правового регулювання та практики діяльності постійних комісій місцевих рад як інституту муніципального права, їх місця і ролі у структурно-інституційній організації місцевого самоврядування в Україні. На основі комплексного теоретичного аналізу розглянуто і з'ясовано особливості сутності, правової природи поняття і значення інституту постійних комісій у загальній системі муніципальної влади та управління, визначено основні шляхи удосконалення нормативної бази, концептуальних засад їх організації та функціонування. Запропонована низка авторських визначень понять: «постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування», «функції постійних комісій», «рекомендації», «висновки», «рішення». Розкрито їх змістовну характеристику, систему, структурно-елементний склад. Проведено детальне дослідження їх історичного розвитку, з'ясовані особливості правового регулювання й статусу постійних комісій (комітетів) за кордоном, методології взаємовідносин постійних комісій з органами публічної влади, об'єднаннями громадян, організаціями, підприємствами, установами, сформульовано пропозиції і рекомендації з удосконалення правового статусу постійних комісій місцевих рад в Україні у межах муніципальної реформи, розроблено рекомендації та пропозиції щодо удосконалення національного законодавства з відповідних питань.

Ключові слова: постійні комісії, місцеві ради, органи місцевого самоврядування, функції, компетенція, форма діяльності, метод діяльності, взаємодія.

АННОТАЦИЯ

Набока И. В. Постоянные комиссии местных советов: организационно-правовые вопросы деятельности. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Харьков, 2011.

Диссертация посвящена исследованию теоретических и практических проблем конституционно-правового регулирования и практики деятельности постоянных комиссий местных советов. Проанализированы и обобщены основные подходы к пониманию категории «постоянные комиссии местных советов». Отмечается, что содержательной характеристикой определения постоянных комиссий является обязательно создаваемые советом из числа депутатов, относительно самостоятельные, постоянно действующие, структурно обособленные, специализированные, рабочие вспомогательные органы местного совета, которые функционируют на основе законодательных предписаний и локальных норм, реализуют функцию и компетенцию средствами правового и организационного характера с целью

создания должных условий эффективного функционирования представительных органов местного самоуправления. Раскрыты принципы деятельности, которыми непосредственно руководствуются постоянные комиссии: универсальные – законности, демократизма, выборности, гласности, коллегиальности; специальные – постоянства, полноты системы постоянных комиссий, подотчетности и ответственности перед советами.

Определены авторские подходы к структуре постоянных комиссий, дана характеристика основных их составляющих. Анализируется система факторов, влияющих на особенности постоянных комиссий областных, районных, районных в городе (в случае их образования), городских, поселковых и сельских советов. Обосновано соблюдение следующих требований в процессе формирования системы постоянных комиссий: строгого соответствия количества постоянных комиссий компетенции и объему работы местного совета; образования комиссий по отраслевому, межотраслевому и функциональному принципам; определения количественного состава комиссий в зависимости от количества депутатов и объема работы комиссии. Кроме того, предложена классификация комиссий по следующим критериям: уровню представительного органа; предметной направленности, количеству отраслей хозяйства в предметном ведении. Исследуются вопросы о порядке формирования, составе, специфике системы комиссий в разных регионах страны. В работе проанализированы основные этапы исторического развития постоянных комиссий (комитетов) местных советов с позиции эволюционного развития и взглядов на природу и сущность органов местного самоуправления. Выявлены особенности правового регулирования и статуса постоянных комиссий (комитетов) за рубежом. Исследуется место и роль постоянных комиссий в системе публичной власти. Рассмотрены теоретико-правовые проблемы регламентации основных направлений деятельности и полномочий комиссий в конституционном законодательстве Украины. Отмечается, что функции постоянных комиссий производны от функций местных советов, предлагается авторское определение понятия функций постоянных комиссий. Акцентируется внимание на подготовительно-совещательной, контрольной, организаторской, номинационной, экспертно-аналитической функциях; представлена характеристика форм и методов их работы.

Отмечается, что взаимодействие постоянных комиссий с участниками муниципальных отношений определяется как нормативно закрепленный принцип организации их работы; организационно-идеологическая установка; нормативно-правовой ориентир, который определяет функции и полномочия комиссий. Предлагаются концептуальные теоретические выводы и практические рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере местного самоуправления.

Ключевые слова: постоянные комиссии, местные советы, органы местного самоуправления, функции, компетенция, форма деятельности, метод деятельности, взаимодействие.

ANNOTATION

Naboka I.V. Permanent commissions of the local councils: organizational and legal issues of activity. – Manuscript.

Dissertation for candidate of legal sciences scientific degree, speciality 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – National University «Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine», Kharkiv 2011.

The dissertation is devoted to research of the issues of constitutional and legal regulation and practice of activity of permanent commissions of the local councils as an institute of municipal law, their place and role in structural-institutional organization of local self government in Ukraine. Peculiarities of essence, legal nature of the concept and importance of institution of permanent commissions in general system of municipal power and administration are dealt with and researched on the basis of a complex theoretical analysis, main ways of improvement of normative base, conceptual grounds of their organization and functioning are defined. The author suggests several authentic concepts: “permanent commissions of representative bodies of local self government”, “functions of permanent commissions”, “recommendations”, “conclusions”, “decisions”. Their content characteristics, system, systematic-elementary structure is defined. The detailed research of their historical development was made together with legal status of working structures of representative bodies of local self government in foreign countries, methodology of relations of permanent commissions with public power bodies, citizens associations, organizations, enterprises, institutions, several propositions concerning improvement of legal status of permanent commissions of the local councils in Ukraine were made in the framework of municipal reform, recommendations and propositions concerning improvement if of national legislation on correspondent issues were made.

Key words: permanent commissions, local councils, bodies of local self government, competence, form of activity, method of activity, interrelations.

Відповідальний за випуск
кандидат юридичних наук, доцент
І. І. Бодрова

Підписано до друку 27.04. 2011 р. Формат 60×90/16
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.
Умов. друк. арк. 0,7. Облік Вид. арк. 0,9.
Тираж 100 прим. Зам. №

Друкарня
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77