

ФУНКЦІЇ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД

У сучасних умовах державотворення важливого значення набувають питання оптимальної організації й ефективного функціонування місцевих рад – представницьких органів, що становлять ядро системи місцевого самоврядування територіальних громад. Від належної організації їх діяльності чимало в чому залежить також ефективність функціонування всієї системи. Постійні комісії є найважливішими органами рад, діяльність яких сприяє якісній підготовці й опрацюванню рішень представницького органу, системному й комплексному контролю за станом їх виконання.

Разом із цим слід констатувати недостатню теоретичну розробку сучасних проблем правового статусу, організації й діяльності цих комісій. Окремі питання знайшли своє висвітлення в працях таких учених, як Г.В. Атаманчук, О.О. Карлов, М.І. Корнієнко, В.С. Куйбіда, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький та ін. Останнім часом здійснюються спроби комплексного дослідження вказаної проблематики [2; 3]. Необхідність

усунення нечіткості законодавчого регулювання окремих аспектів правового статусу постійних комісій місцевих рад, окреслення шляхів і способів покращання їх функціонування актуалізують подальші розробки вказаної проблеми.

Дослідження питання правового статусу цих комісій неможливе без урахування функціонального складника їх діяльності. Метою даної статті є визначення системи функцій постійних комісій місцевих рад, аналіз їх змісту, особливостей реалізації. Функції відбивають їх призначення у структурі представницьких органів місцевого самоврядування, а також в системі управління місцевим розвитком у цілому. Зміст їх можна найповніше розкрити у зв'язку з компетенцією, сутність якої полягає в забезпеченні ефективної реалізації функцій і завдань, закріплених за постійними комісіями засобами правового й організаційного характеру, а розподіл управлінської праці з питань, віднесених до відання ради, є смислом її розмежування між певним колом

структурних підрозділів останньої [5, с.251, 252].

Функції й компетенція постійних комісій походять від функцій і компетенції місцевої ради, оскільки орган влади не може надати своїм структурним підрозділам більше правомочностей, ніж має сам. Більше того, слід урахувати й наявність виключної компетенції місцевих рад – тих питань, які вирішуються колегіально лише на пленарних засіданнях представницьких органів, і які в жодному разі не можуть бути передані структурним підрозділам ради, органам державної влади, органам місцевого самоврядування або іншим суб'єктам муніципально-правових відносин. Цим обмежуються можлива спрямованість і зміст діяльності постійних комісій.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) визначає в загальному вигляді функції й компетенцію цих органів, що знаходять свою конкретизацію в затверджуваних місцевими радами положеннях про постійні комісії [6]. Аналіз цих документів свідчить, що при встановленні компетенції комісії можуть використовуватися різні юридичні конструкції: (а) визначення предмета відання й повноважень щодо кожної створеної радою комісії; (б) закріплення предметів відання кожної комісії, переліку повноважень, які мають

спільний для всіх комісій характер, а також специфічних повноважень для кожної з них; (в) формулювання предметів відання комісії і викладення повноважень кожної з них за основними напрямками їх діяльності та ін.

Ефективність виконання місцевими радами не лише представницької, а й нормотворчої, організаційно-розпорядчої, контрольної та інших функцій ставить завдання підготовки і прийняття доцільних, раціональних, обґрунтованих та економічних рішень. Це вимагає своєчасного ініціювання з урахуванням потреб забезпечення місцевого розвитку, а також ґрунтовного і всебічного попереднього опрацювання питань, що виносяться на розгляд ради, детального вивчення й підготовки проектів рішень. Постійні комісії не є виключними органами, відповідальними за розробку проектів рішень місцевої ради, але саме на них покладається основне завдання щодо вивчення, громадського, а інколи й фахового їх експертування й оцінки.

Відповідний напрямок діяльності досліджуваних нами комісій можна охарактеризувати як організаційно-підготовчий, оскільки він охоплює комплекс дій правового, організаційного, інформаційного та іншого характеру, що створює необхідні умови для прийняття рішень місцевою ра-

дою. У межах його постійні комісії за дорученням ради або з власної ініціативи (а) розробляють проекти рішень ради, (б) вивчають і готують до розгляду радою питання, віднесені до їх відання, (в) перевіряють процес підготовки виконавчими органами ради питань, що виносяться на розгляд ради чи її органів, (г) здійснюють попереднє вивчення й підготовку висновків по проектах рішень, внесених іншими суб'єктами, (д) провадять за дорученням ради доопрацювання й редагування проектів рішень, беручи до уваги висловлені щодо них зауваження та пропозиції, у тому числі й під час сесій, (е) виконують інші повноваження.

Номінаційна функція постійних комісій сприяє реалізації кадрової функції місцевої ради; вона пов'язана із забезпеченням добру високопрофесіональних, компетентних, ініціативних, відповідальних кадрів, оцінкою відповідності їх якостей установленим вимогам і розстановкою їх на посади, що заміщуються за рішенням або погодженням місцевої ради. Постійні комісії розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, й надають висновки, зокрема, щодо кандидатур на посади: (а) членів виконавчих комітетів сільських, селищних, міських, районних у

містах рад; (б) секретарів сільських, селищних, міських рад; (в) голів обласних, районних рад, їх заступників, керівників комунальних засобів масової інформації та ін. Характер законодавчого формулювання номінаційних повноважень свідчить, що реалізація їх є обов'язковою й не залежить від надання відповідного доручення місцевої ради, будь-якого її органу чи посадової особи. Питання обрання, затвердження, призначення або погодження певною радою кандидатур осіб на ті чи інші посади повинні обов'язково спочатку слухатися на засіданнях постійних комісій.

Закон чітко не встановлює обов'язковості попереднього розгляду комісіями також і питань про відкликання, звільнення, вилучення недовіри чи дострокового припинення в інший спосіб повноважень посадових осіб, що стосуються відання місцевої ради, чим надає підстави неоднозначного їх тлумачення й породжує у практиці муніципальної діяльності численні конфлікти, які інколи переходять у площину судових спорів. З нашого погляду, зазначене повноваження постійних комісій має знайти своє пряме закріплення у статтях Закону. Як організаційно-правову гарантію доцільно передбачити, що питання дострокового припинення повноважень посадових осіб, які належать до компетенції ради, не

можуть слухатися на сесії місцевої ради без відповідних висновків зазначених комісій. Це не лише зменшить частку суб'єктивізму й необґрунтованості при їх вирішенні, а й сприятиме підвищенню відповідальності постійних комісій та окремих депутатів за організацію кадрової політики місцевої ради.

Будь-яке соціальне управління втрачає свій сенс та організуюче значення без запровадження системи контролю за виконанням прийнятих рішень. Місцева рада, як постійно діючий колегіальний орган влади, реалізує належну їй контрольну функцію під час певних періодів своєї роботи, тобто періодично. Здійснення ж контролю постійного відбувається за допомогою різноманітних організаційних структур. До цієї діяльності залучаються також органи державної влади, зокрема, Державна податкова адміністрація, а також деякі інші суб'єкти. Забезпечення комплексності й раціональності контролю з їх боку вимагає чіткого окреслення місця і функціональної ролі кожного із цих суб'єктів.

Зміст контрольної функції постійних комісій полягає в систематичному й цілеспрямованому спостереженні й перевірці ними стану виконання рішень місцевої ради, її виконавчого комітету, ефективності й доцільності діяльності низки підконтрольних

об'єктів. Контроль, як функція соціального управління, має 2 складники – інформаційний і коригуючий. У першу чергу він служить універсальним засобом отримання інформації зворотного зв'язку, без якого процес управління втратив би чіткість і цілеспрямованість. На першому етапі контроль дозволяє отримати оперативну й об'єктивну інформацію про стан справ на підконтрольних об'єктах, виявити відповідність діяльності цих об'єктів прийнятим управлінським рішенням, характеризує організацію виконання таких рішень, доцільність обраних для цього способів і засобів діяльності, надає можливість вивчити ділові якості виконавців. На другому етапі – коригуючому – суб'єкт контрольної діяльності визначає спосіб усунення виявлених розходжень між фактичним станом і моделлю, закладеною в управлінському рішенні, формулює заходи щодо нормалізації функціонування підконтрольного об'єкта [1, с.24, 25]. Сутність і характер контролю залежить від його суб'єкта: якими способами отримання інформації він користується на інформаційному етапі і чи наділений він повноваженнями регулятивного й правоохоронного характеру на коригуючому етапі.

Контроль, що реалізується постійними комісіями, має низку суттєвих особливостей порівняно

з такою діяльністю інших суб'єктів.

По-перше, він здійснюється за допомогою депутатського корпусу – членами постійних комісій, а відтак, має громадський характер. При проведенні перевірок та інших заходів контрольного характеру, що потребують спеціальних знань, практикується утворення спеціальних груп за участю спеціалістів, фахівців, експертів, представників спеціалізованих виконавчих органів, контрольно-наглядових державних органів.

По-друге, на відміну від діяльності тимчасових контрольних комісій ради, які також формуються з числа депутатів останньої із залученням до їх роботи спеціалістів, експертів, інших осіб, робота досліджуваних комісій є постійною, як правило, відкритою й виконується в межах контрольних повноважень ради. Предмет контрольної діяльності тимчасових комісій сформульовано законодавцем дещо ширше: це визначені радою питання, які належать до повноважень місцевого самоврядування. На сьогоднішній день це надає підстави для утворення контрольних комісій з питань, що належать до відання не лише місцевої ради, а й виконавчих органів ради, в тому числі, й щодо виконання делегованих повноважень. Постійні комісії можуть ініціювати утворення тимча-

сової контрольної комісії у випадку, якщо буде визнано необхідність здійснення контролю, предмет якого виходить за межі відання окремої постійної комісії. Проте місцева рада повинна в кожному конкретному випадку ретельно вивчати необхідність і доцільність утворення тимчасових контрольних комісій, не допускати формування надлишкових органів і запроваджувати їх лише там, де в силу об'єктивних причин неможливо покласти виконання тих чи інших завдань контрольного характеру на постійні комісії.

По-третє, порівняно з контролем виконавчих органів рад контрольна діяльність комісій є більш широкою, оскільки вказані органи також підконтрольні комісіям. Виконуючи контрольну функцію в певній галузевій чи функціональній сфері, комісії аналізують і перевіряють не лише роботу підприємств, організацій та установ, а й організацію управління, здійснення органами управління конкретних організаційних і контрольних заходів, повноту усунення виявлених у поточній діяльності недоліків. Варто мати на увазі, що постійні комісії не вправі реалізовувати повноваження, віднесені виключно до діяльності місцевої ради як колегіального представницького органу, в тому числі й щодо підзвітності їй певних органів і

посадових осіб. Це окреслює коло способів і прийомів отримання комісіями інформації в порядку контролю й не допускає використання звітів органів і посадових осіб, підзвітних раді. На даний час окремі місцеві ради надали право постійним комісіям заслуховувати звіти керівників виконавчих органів ради, голів місцевих державних адміністрацій про реалізацію делегованих радою повноважень, а також керівників комунальних підприємств, організацій, установ, посадових осіб місцевого самоврядування. Проте це суперечить вимогам чинного законодавства.

Особлива увага має приділятися питанням організації контролю щодо підприємств, організацій та установ. Він не повинен дублюватися з контролем виконавчих органів ради, бути надлишковим або допускати втручання в оперативну діяльність цих суб'єктів. У зв'язку із цим вбачається важливим установити чіткий розподіл завдань контрольного характеру, систему спільного планування таких перевірок, запровадити раціональні механізми координації роботи між постійними комісіями й виконавчими органами рад.

По-четверте, на відміну від контролю, здійснюваного органами влади, постійні комісії вживають заходи до усунення виявле-

них недоліків власними, специфічними засобами. За результатами контрольної діяльності вони не уповноважені чинити прямий управлінський (владний) вплив, приймати імперативні рішення. Вони надають підконтрольним об'єктам лише рекомендації, а в необхідних випадках вносять останні на розгляд ради або виконавчого комітету. Вони також можуть діяти через уповноважені до владних дій органи, порушивши перед ними відповідне питання: про проведення, приміром, перевірки чи ревізії певного об'єкта, заслуховування звіту керівника виконавчого органу, притягнення до відповідальності осіб, які допускають невиконання або неналежне виконання владних рішень тощо.

Реалізація контрольної функції постійних комісій у практиці муніципального управління стикається з певною нечіткістю її правового регулювання. Частина 6 ст. 47 Закону вказує на такі загальні повноваження, як вивчення діяльності певних підконтрольних об'єктів і здійснення контролю за виконанням рішень ради та її виконавчого комітету. З позицій формального підходу можна розрізнити їх за колом підконтрольних об'єктів, підставами реалізації, предметом контролю і способами коригування.

Так, перше повноваження – вивчення діяльності –

здійснюється постійними комісіями щодо (а) органів, які є підзвітними й підконтрольними раді; (б) місцевих державних адміністрацій, їх посадових осіб; (в) підприємств, організацій, установ, їх філіалів і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб. Коло ж об'єктів контролю за виконанням рішень законодавцем не визначається, що дає підстави вважати його необмеженим: це органи, підприємства, організації, установи, їх посадові особи, на яких поширюється дія рішень, прийнятих місцевою радою й виконавчим комітетом. Крім того, Закон не встановлює підстав реалізації цього повноваження, в той час як закріплюється вивчення діяльності підконтрольних об'єктів здійснюється постійними комісіями за дорученням ради, голови районної у місті, районної, обласної ради, його заступника, секретаря сільської, селищної, міської ради або з власної ініціативи.

Наступний момент – це предмет контрольної діяльності. Вивчення постійними комісіями роботи органів, підзвітних і підконтрольних раді й виконавчому комітету, предметно не обмежується, тобто йдеться про перевірку законності, обґрунтованості, доцільності, раціональності, економічності, ефективності їх діяльності. При цьому постає питання, чи можуть ці комісії контролювати

додержання й належне виконання цими органами вимог не лише локальних, а й законодавчих актів. Відповідь на нього зумовлена сутністю і призначенням контрольної діяльності постійних комісій, вона реалізується в межах контрольної функції місцевої ради. Закон прямо не встановлює повноваження ради стосовно контролю за дотриманням вимог законодавства органами й посадовими особами місцевого самоврядування. Але це впливає зі змісту низки законодавчих положень: усі органи й посадові особи місцевого самоврядування повинні діяти в межах Конституції й законів України; порушення ж вимог цих правових актів може служити підставою для безпосереднього застосування місцевою радою заходів юридичної відповідальності або звернення до уповноважених органів влади щодо застосування останніх. Це говорить про те, що місцева рада та її постійні комісії, реалізуючи контрольні повноваження стосовно підзвітних і підконтрольних раді органів, мають здійснювати спостереження й перевірку дотримання ними положень не лише актів, які приймаються органами місцевого самоврядування, а й законодавчих актів.

Вивчення діяльності місцевих державних адміністрацій, підприємств, організацій, установ, їх філіалів і відділень неза-

лежно від форм власності та їх посадових осіб здійснюється постійними комісіями лише в межах питань, віднесених до відання ради. Інші питання, у тому числі й реалізація вимог галузевого законодавства України, контролюються відповідними уповноваженими органами, їх структурними підрозділами (інспекціями, палатами тощо) й посадовцями. Якщо ж при цьому постійними комісіями буде виявлено порушення вимог законодавства, комісії повинні повідомляти про це відповідні контрольні-наглядові органи.

Об'єктом контролю виконання рішень є стан належної організації, повного і своєчасного виконання рішень місцевої ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради. Доцільність та обґрунтованість контролю реалізації рішень виконавчих комітетів є давнішим предметом наукових дискусій [4, с. 36-38; 7, с. 77-79]. На сьогоднішні, як вбачається, він залишається відгомін радянської системи організації роботи місцевих рад, яка передбачала непідконтрольність виконкомів постійним комісіям, організацію втілення в життя рішень ради виключно шляхом видання виконкомом організаційно-розпорядчих документів, участі комісій у підготовці й проведенні засідань виконавчих комітетів, розгляду про-

ектів їх рішень, здійснення організаторсько-масової роботи.

Збереження за постійними комісіями повноважень щодо контролю виконання рішень, прийнятих виконавчими комітетами, не відповідає принципу функціонального розмежування органів місцевого самоврядування, створює підстави для втручання у сферу власних повноважень виконкому, а також порушує питання про статус комісій як робочих органів виконкомів, їх підзвітність стосовно виконання цих повноважень останнім. Зараз виконавчі комітети мають достатні власні організаційні можливості, в тому числі підпорядковані їм виконавчі і спеціалізовані контрольні органи у структурі апарату для забезпечення системної і всебічної перевірки виконання власних рішень. Постійні комісії повинні провадити контроль за належною, своєчасною й повною реалізацією рішень, прийнятих місцевою радою, в тому числі й з боку виконкомів, вжиття ними необхідних заходів організації втілення в життя цих рішень. Відповідно, контроль за впровадженням рішень виконавчого комітету не повинен мати самостійного значення, а може бути лише опосередкованим у зв'язку з перевіркою забезпечення належної організації й виконання рішень місцевої ради.

Важливого значення на-

дається способам коригування діяльності підвладних суб'єктів, можливості вжиття постійними комісіями тих чи інших заходів впливу. Законом передбачається, що за результатами аналізу діяльності цих суб'єктів комісії подають на розгляд керівників підконтрольних об'єктів, а в необхідних випадках ради або виконавчого комітету відповідні рекомендації. Проте заходи впливу, що можуть застосовуватися комісіями, за результатами контролю виконання рішень законодавчо не встановлені.

Із вищевикладеного постає питання про співвідношення вказаних у ч. 6 ст. 47 Закону контрольних повноважень постійних комісій. З нашого погляду, його слід охарактеризувати як співвідношення цілого й частини. Вивчення діяльності підконтрольних об'єктів (інформаційний етап) і вжиття заходів впливу за його результатами (коригуючий етап) фактично розкривають зміст і забезпечують об'єктну і предметну його диференційованість. Виокремлення ж такого повноваження, як контроль за виконанням рішень ради, її виконкому, конкретизує предмет контрольної діяльності постійних комісій, називаючи й особливо підкреслюючи один з його видів, позначає місце останніх у механізмі соціального управління, здійснюваного місцевою радою. Проте остаточ-

на відповідь на порушене питання залишається за законодавцем: потрібна чітка й логічно побудована норма закону.

Нерозривно пов'язаною з вищезазначеними напрямками роботи постійних комісій є їх експертно-аналітична функція. Будучи спеціалізованими органами в певній галузевій чи функціональній сферах місцевого самоврядування, вони володіють, з одного боку, більш поглибленою, повною інформацією про реальний стан справ у цій сфері, а з другого – відомостями про муніципальну політику, правове регулювання, конкретні заходи, здійснювані місцевою радою, виконавчими та іншими органами місцевого самоврядування у тій чи іншій царині. Така інформація має важливе значення для підвищення ефективності й доцільності управління місцевим розвитком тих заходів управлінського характеру, що вживаються органами місцевого самоврядування, оскільки дозволяє оцінити їх відповідність громадсько-політичним, соціально-економічним, національно-культурним та іншим інтересам і потребам територіальних громад.

У межах експертно-аналітичної функції постійні комісії (а) за дорученням ради або з власної ініціативи попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного й культурного роз-

вितку, інших цільових програм, місцевого бюджету, опрацьовують по них висновки; (б) вивчають стан і розвиток відповідних галузей господарського й соціально-культурного будівництва; (в) вносять на розгляд ради пропозиції, проекти рішень по забезпеченню ефективного управління певними сферами місцевого розвитку; (г) готують щорічні і спеціальні доповіді (інформацію) про стан управлінської роботи в певній царині місцевого розвитку, про напрямки й заходи вдосконалення діяльності у цій сфері; (д) здійснюють інші повноваження.

У практичній роботі всі функції постійних комісій знаходяться в діалектичній єдності, взаємозумовленості і взаємозв'язаності. У цьому єдиному процесі функціонування досить складно провести чітку межу між

тим чи іншим напрямком діяльності. Проте аналіз їх вбачається важливим з науково-теоретичної і практико-прикладної точок зору, оскільки, з одного боку, це дозволяє відтворити модель постійних комісій в її динаміці, у структурній організації місцевої ради й системі муніципально-правових відносин, а з другого – правильно визначити й нормативно закріпити функції й повноваження постійних комісій, що є важливим чинником забезпечення ефективності й доцільності роботи як самих цих органів, так і місцевих рад у цілому, а також підвищення культури нормотворчості рад. Водночас потребує подальшого розвитку дослідження проблем реалізації повноважень, форм і методів діяльності постійних комісій, опрацювання рекомендацій по вдосконаленню роботи зазначених органів.

- Список літератури:** 1. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с. 2. Задорожня Г.В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2006. – 21 с. 3. Кулаківський В.А. Актуальні проблеми діяльності постійних комісій місцевих рад. – К.: Знання, 2003. – 78 с. 4. Новоселов В.И. Исполком и постоянные комиссии Совета. – М.: Юрид. лит., 1981. – 88 с. 5. Постовой Н.В. Муниципальное право России: Учебник. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юриспруденция, 2000. – 352 с. 6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 7. Чехарин И.М. Постоянные комиссии местных Советов. – М.: Юрид. лит., 1975. – 176 с.

Надійшла до редакції 30.10.2007 р.