

УДК 342.25

І.В. ГАРАЩУК, канд. юрид. наук, ст. наук. співр., НДІ державного будівництва і місцевого самоврядування НАПрН України

КОНТРОЛЬНА ФУНКЦІЯ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ключові слова: контроль, функція, орган місцевого самоврядування, постійні комісії

Дослідження контрольної функції постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування на сьогодні є актуальним як з науково-теоретичної, так і з практично-прикладної точки зору. З одного боку, воно дозволяє відтворити модель постійних комісій у структурній організації місцевої ради та системі муніципально-правових відносин; а з другого – правильне визначення функції контролю постійних комісій стає важливим чинником забезпечення їх ефективності та доцільності діяльності. Дана проблема була достатньо досліджена за часів СРСР у працях Г.В. Барабашева, Л.А. Григоряна, Р.С. Павловського, І.М. Чехаріна, однак зміна політико-правових реалій та концептуальних засад державотворення вимагають критичного переосмислення накопичених наукових розробок у цій сфері. Окремі аспекти означеної проблематики досліджували у своїх працях сучасні вітчизняні правознавці М.О. Баймуратов, І.І. Бодрова, М.І. Корнієнко, П. М. Любченко, С.Г. Серьогіна. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, ця проблема привертає до себе увагу і ставить перед юридичною наукою нові виклики, і тому актуальність обраної теми, її значення для муніципально-правової теорії та практики не викликає сумніву. Метою статті є визначення сутності контрольної функції постійних комісій місцевих рад, встановлення суті категорій «функція», «контроль», відносин, що утворюють феномен контрольної функції.

В юридичній літературі поняття «функцій постійних комісій місцевих рад» не одержало чіткого і однозначного визначення, адже праць, присвячених даній тематиці, сьогодні вкрай мало. Почнемо з того, що поняття «функція» запозичене з латинської мови (function), означає «виконання», «здійснення» [1, с.1441; 2, с.957; 3, с.593]. В етимологічному значенню під «функцією» розуміють «роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності, призначення, роль чого-небудь» [4, с.1335; 2, с.957; 5, с.653]. Функціонувати – значить діяти, виконувати обов'язки. Функція є і обов'язок, і коло діяльності і призначення [6, с.125]. Для більш повного розуміння досліджуваного поняття слід звернути увагу на визначення його в соціологічному та філософському аспектах. Так, функція у соціології не що інше, як роль, яку виконує визначений соціальний інститут стосовно цілого [1, с.1441], у філософії функція трактується як зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкта, спосіб його поведінки у визначеній системі відносин [7, с.448].

На нашу думку, функції постійних комісій місцевих рад можуть бути визначені як основні напрями їх діяльності, що уособлюють цільове, предметне та організаційне призначення постійних комісій у структурі представницьких органів місцевого самоврядування. У свою чергу, функції постійних комісій є похідними від функцій місцевих рад, адже їх діяльність набуває сенсу та значення лише в межах функціонування останніх. За чинним законодавством постійні комісії не визнаються самостійними суб'єктами місцевого самоврядування і не мають владних повноважень, спрямованих «назовні». Їх функції ніби «розчиняються» у функціях тих представницьких органів, у структурі яких вони утворені. 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 значна частина їх функцій має спрямованість не на зовні, а в середину самої ради.

Слід мати на увазі, що законодавець обмежився лише закріпленням повноважень пос-

тійних комісій рад, тому визначити конкретний перелік функцій можна лише шляхом аналізу їх повноважень, встановлених у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (пп. 4, 5 ст.47), інших законодавчих актах, у Положеннях про постійні комісії місцевих рад та інших локальних актах. На відміну від діяльності тимчасових контрольних комісій ради, робота постійних комісій має тривалий характер і характеризується більш вузьким колом визначених питань. Так, предметом контрольної діяльності постійних комісій є виконання рішень ради і її виконавчого комітету (п.1 ст.47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), тоді як предметами контролю тимчасових контрольних комісій є питання, що належать до повноважень місцевого самоврядування (п1 ст.48 Закону).

У юридичній літературі функції постійних комісій класифікують на: а) вивчення, попередній розгляд і підготовку питань, які належать до відання ради, тобто підготовчу; б) контрольну; в) номінаційну [8, с.291; 9, с.581–582], або підготовчу, організаторську і контрольну [10, с.131]. Більш чіткою є система управлінських функцій, яка включає організаційно-підготовчу, номінаційну, контрольну та експертно-аналітичну функції [11, с.423]. Зазначимо, що дані класифікації мають умовний характер, зважаючи на їх взаємозалежність і взаємообумовленість. самостійно, встановивши її значення в роботі комісій і перспективи розвитку.

Вважаємо теоретично можливим і необхідним розглянути контрольну функцію, яка має свої особливості відносно інших функцій. Адже якщо планування ставить завдання, організація приводить систему управління в стан можливості виконання цього завдання, то контроль характеризується своєрідною універсальністю, покликаний постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань [6, с.118].

Для більш повного та об'єктивного розуміння змісту контрольної функції доцільно звернутись до визначення категорії «контроль» в семантичному, правовому, управлін-

ському, аспектах. Різноманітність термінологічних конструкцій дозволяють акцентувати на багатоаспектності цього явища. Слово «контроль» походить від латинського «contra rotulus», яке потім увійшло до французького лексикону як «controle» – перевірка, спостереження. Зазначимо, що під терміном «контроль» розуміють 1) нагляд з метою перевірки; 2) забезпечення або перевірку вірності тих або інших дій у галузі управління; 3) перевірку виконання прийнятих рішень або обов'язків, що положено на певну організацію, підприємство або установу або посадову особу [12, с.359]. У юридичному змісті – це виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки, протидія чомусь небажаному [13, с.32]. Цінність контролю як одного із засобів мистецтва управління полягає не лише в тому, щоб розкрити факти беззаконня і порушення прав і законних інтересів громадян, а головне в тому, щоб своєчасно їх попередити, не дати їм можливості проявитися. Контроль допомагає добитися правильного розуміння підконтрольними органами і посадовцями своїх завдань, вважає В. Чуманова, їх точній орієнтації в стратегічних і поточних справах, у виборі методів і форм досягнення поставлених цілей, розвиває ініціативу виконавців, примушує їх активніше шукати резерви, творчо підходити до справи [14]. С.В. Пилін пише: «функція будь-якого контролю полягає в установленні відповідності або невідповідності фактичного стану керованого об'єкту заданому стану з метою усунення відхилень від заданих параметрів по можливості на більш ранній стадії, пише з тим щоб мати можливість вжити заходи, що коригують, в окремих випадках – притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяні втрати або здійснити заходи по відвертанню або скороченню такий порушення в майбутньому» [15, с.32]. В.М. Горшенев і І.Б. Шахов функцію контролю поділяють на дві складові: інформаційну й коригуючу. Контроль дозволяє отримати об'єктивну і оперативну інформацію про стан справ на підконтрольних об'єктах, виявити відповідність

діяльності цих об'єктів прийнятим управлінським рішенням, характеризує організацію виконання таких рішень, доцільність обраних засобів і способів, дає можливість вивчити ділові якості виконавців. На коригуючому етапі 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 [16, с.24–25].

Вчені радянського періоду розуміли контроль місцевих рад як цілеспрямований вплив місцевої ради та її органів на відповідні об'єкти і класифікували його за певними критеріями: суб'єктами здійснення контролю; об'єктами контрольної діяльності; спрямованістю контрольної діяльності; метою контролю; часом проведення контрольних дій [17, с.52]. Як зазначає О. Сушинський, контрольна функція представницького органу місцевого самоврядування є однією з найважливіших і чи не найбільш складною для юридизації та реалізації. Традиційно, зазначає він, у більшості представницьких органів місцевого самоврядування функція контролю не є першорядною. Часто депутати вважають за головне прийняти рішення і не дуже звертають увагу на його практичне виконання системою органів і посадових осіб місцевого самоврядування [18, с.65].

Систематичне спостереження та перевірка виконання рішень ради, її виконавчого комітету, ефективності діяльності підконтрольних об'єктів реалізується шляхом вивчення постійними комісіями діяльності підзвітних і підконтрольних раді органів, питань, віднесених до відання ради, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій, їх філій і відділень незалежно від форм власності та їх посадових осіб за дорученням ради, голови, заступників голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради або за власною ініціативою. Як приклад, у Положенні про постійні комісії Дніпропетровської обласної ради VI скликання зміст контрольної функції

виявляється у здійсненні контролю за виконанням рішень ради, аналізі практики застосування рішень ради в діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, ... підготовці та наданні на розгляд ради висновків і рекомендацій направлення матеріалів для відповідного реагування органам місцевого самоврядування та виконавчої влади [19]; на постійному контролі комісії з питань будівництва, архітектури, благоустрою Южноукраїнської міської ради VI скликання перебуває стан виконання міських програм, серед яких: Міська Програма капітального будівництва об'єктів житлово-комунального господарства і соціальної інфраструктури на 2011–2015 роки; Розвитку малого і середнього підприємництва в на 2013–2014 роки; Дорожнього руху та його безпеки на 2013–2017 роки; Міська програма «Охорона тваринного світу та регулювання чисельності бродячих тварин в місті на 2012–2016 роки». Окрім цього, на контролі постійної комісії знаходиться 23 рішення Южноукраїнської міської ради [20]. За результатами контрольної діяльності комісії не уповноважені здійснювати прямий управлінський (владний) вплив, приймати рішення імперативного характеру – вони надають підконтрольним об'єктам рекомендації, а в необхідних випадках вносять рекомендації на розгляд ради або виконавчого органу. Передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» контрольні повноваження деталізуються в інших законодавчих актах, а також регламентах роботи місцевих рад, положеннях про постійні комісії. До повноважень, які реалізуються в межах цього напрямку діяльності, можна також віднести: попередній розгляд за дорученням ради або за власною ініціативою звітів про виконання місцевих програм та бюджету; поточний контроль за виконанням місцевого бюджету в частині, що віднесена до компетенції комісії; попереднє вивчення та підготовку на розгляд ради висновків і пропозицій з питань, щодо яких принесені акти реагування контрольно-наглядових державних органів; вивчення фактів порушення законності в дія-

льності органів місцевого самоврядування; скликання сесії ради відповідно до ч.8 ст.46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Крім того, комісії створюють належні умови і контролюють стан систематичної роботи щодо розгляду звернень громадян, як реалізації їх конституційного права. Аналіз таких звернень свідчить, що найактуальнішими питаннями є питання соціальної сфери та ті, що стосуються комунального та дорожнього господарства.

Для проведення контрольних заходів, що потребують спеціальних знань, комісіям надані повноваження із залучення експертів-представників державних органів, громадськості, територіальних громад, вчених, спеціалістів, у тому числі і на договірних засадах (ч.ІІІ [21]), що дає підстави виділити експертно-аналітичний напрямок діяльності, зміст якого полягає в перевірці отриманих результатів, їх оцінці спеціалістами і виробленні відповідних висновків щодо забезпечення ефективної діяльності місцевих рад. Галузеві постійні комісії володіють повною інформацією про реальний стан справ у своїй сфері, що дозволяє їм оцінити вжиті заходи щодо інтересів і потреб територіальної громади. Здатність сприймати, зберігати, переробляти та передавати інформацію є важливою умовою забезпечення ефективності управлінського зв'язку органів влади з оточуючим їх середовищем. Адже інформація несе в собі той управлінський вплив, який примушує систему змінюватися для здійснення певних дій, своєчасно та доцільно корегувати параметри владного впливу [22, с.1–2].

Підводячи підсумок, зазначимо, що контрольна функція постійних комісій місцевих рад є похідною від загальних функцій місцевого самоврядування та функцій тих місцевих рад, якими вони сформовані і відображає особливу роль цієї категорії структурних підрозділів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування на відповідній території. Без добре організованого контролю за станом справ, виконанням ухвалених рішень, оприлюдненням результатів перед територіальною

громадою, місцеве самоврядування не може бути ефективним, оскільки самі по собі закони і муніципальні правові акти, якими б вони досконаліми не були, не гарантують їх належне виконання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1986. – 1600 с.
2. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. Пустовіт Л. О. та ін. – К. : Довіра, 2000. – 1018 с.
3. Всемирная энциклопедия: Философия / главн. науч. ред. и сост. А. А. Грицианов. – М. : Аст ; Мн. : Харвест, Современный литератор, 2001. – 1312 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. Бусел В. Т. – Київ : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. – 1600 с.
5. Словник української мови : в 11 т. Т. 10 / укл.: П. С. Лисенко, Є. М. Радченко, Л. М. Стоян та ін. – Київ : Наук. думка, 1979. – С. 658.
6. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. Д. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 520 с.
7. Философский словарь / под ред. Розенталя М. М. – М., 1972. – 496 с.
8. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид. переробл. та доповн. – Харків : Право, 2011. – 256 с.
9. Ярмиш, О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Харків : НУВС, 2002. – 672 с.
10. Скрипничук, В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Скрипничук Василь Михайлович. – Харків, 2001. – 208 с.
11. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2009. – 540 с.

12. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина и проф. Ф. Н. Петрова. – Изд-е четвертое, перераб. и доп. – Москва : Гос. изд-дат. иностр. и нац. словарей, 1954. – 853 с.
13. Труш І. Упорядкування механізму проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами / І. Труш // Право України. – 2002. – № 4. – С. 32–35.
14. Чуманова В. В. Оценка современного контроля в системе местного управления / В. В. Чуманова // Фундаментальные исследования. – 2008. – № 3. – С. 125–127.
15. Пылин С. В. Муниципальный контроль: проблемы и пути правового регулирования / С. В. Пылин // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 11. – С. 30–35.
16. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – С. 24–25.
17. Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов / Н. Ф. Селивон. – К. : Наук. думка, 1980. – 146 с.
18. Сушинський, О. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів / О. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 73 с.
19. Положення про постійні комісії Дніпропетровської обласної ради VI скликання / затв. рішенням Дніпропетровської обласної ради VI скликання 19.11.2010 р., № 8-2/VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.dp.ua/decisions/17/50>.
20. Звіт про роботу постійної комісії Южноукраїнської міської ради VI скликання з питань будівництва, архітектури, благоустрою, промисловості, транспорту, зв'язку та підприємництва. Додаток до рішення Южноукраїнської міської ради VI скликання : від 25.04.2013 р., № 899 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yuzhnoukrainsk.osp-ua.info>.
21. Положення про постійні комісії Запорізької обласної ради другої сесії шостого скликання / затв. рішенням Запорізьк. облради другої сесії шостого скликання : від 23.12.2010 р., № 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.zp.ua>.
22. Бахрах Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма-Инфра, 2000. – 540 с.

Гаращук І. В. Контрольна функція постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування / І. В. Гаращук // Форум права. – 2014. – № 4. – С. 66–70 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_4_14.pdf

Розглянуто теоретико-правові проблеми регламентації контрольного напрямку діяльності постійних комісій місцевих рад, досліджуються питання сутності, змісту та значення контрольної функції постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування.

Гаращук І.В. Контрольная функция постоянных комиссий представительных органов местного самоуправления

Рассматриваются теоретико-правовые проблемы регламентации контрольного направления деятельности постоянных комиссий местных советов, исследуются вопросы сути, содержания и значения контрольной функции постоянных комиссий органов местного самоуправления.

Garashchyk I.V. Control Function of Permanent Committees of Representative Organs of Local Self-Government

The problems of regulation of control direction activity of permanent committees of local advices are examined in the article; questions are probed essence, maintenance and value of control function of standings committees of representative organs of local self-government.