

УДК 342. 25

**І. В. Набока,**  
*науковий співробітник НДІ державного  
будівництва та місцевого самоврядування  
Національна академія правових наук України,  
м. Харків*

## **ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД**

Метод контролю в діяльності постійних комісій місцевих рад є необхідною передумовою ефективного вирішення питань місцевого значення. Він полягає в сукупності способів і прийомів перевірки виконання рішень і рекомендацій цих комісій і у визначенні шляхів усунення недоліків. Організація контролю за виконанням цих рекомендацій, упровадженням їх у практику роботи підконтрольних об'єктів, на жаль, сьогодні є досить слабкою й безсистемною. Для усунення цих фактів пропонується налагодження організаційної системи зовнішнього контролю.

*Ключові слова:* постійні комісії, місцеві ради, органи місцевого самоврядування, метод контролю, перевірка.

Виступаючи однією з основних організаційних форм депутатської діяльності, постійні комісії місцевих рад виконують важливі завдання в системі органів місцевого самоврядування, для досягнення яких ними застосовуються певні прийоми, способи й методи діяльності. Провідне місце серед них займає метод контролю, актуальність аналізу якого зумовлюється необхідністю ґрунтовного опрацювання процесуальних аспектів роботи цих комісій на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування й продукування нових підходів до організації муніципального управлінського процесу.

Питання методу контролю в діяльності постійних комісій були предметом дослідження

багатьох правознавців і знайшли своє відбиття в публікаціях таких науковців, як Г. В. Атаманчук, Г. В. Барабашов, В. М. Гаращук, Л. А. Григорян, С. Г. Серьогіна, В. М. Скрипничук, Е. Спіріна, Ю. Стогов, Ю. М. Тодика, І. М. Чехарін та ін. [Див.: 1; 3; 5 – 7; 11; 13– 15].

Термін «метод» (від грец. *methodos*), у широкому розумінні розглядають як спосіб пізнання, дослідження явищ природи й органів суспільного життя, як прийом або спосіб дії. У юридичній літературі під конструкцією «методи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування» маються на увазі певні прийоми і способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюються

впорядкування й забезпечення ефективної владної діяльності, організація управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку й суспільну діяльність суб'єктів [7, с. 50].

Поняття «методи роботи постійних комісій місцевих рад» у правових джерелах менш розроблене. Спробу його інтерпретувати здійснила Л. Ю. Мизиліна, на думку якої це визначені й логічно побудовані рекомендації з правил поведінки; застосування тих чи інших форм і методів роботи в їх зв'язку, взаємозумовленості і взаємозаміни в реалізації функцій постійних комісій у рамках повноважень, наданих їм законом і спрямованих на вирішення завдань, що стоять перед комісіями [9, с. 23]. Як бачимо, запропонована дефініція страждає певними вадами, оскільки методи тлумачаться як рекомендації із застосування форм і методів роботи.

Недостатній рівень наукового опрацювання, теоретична нерозробленість, брак законодавчого визначення категорії «методи роботи постійних комісій» та їх розмежування з функціями і формами діяльності на практиці породжують проблеми в правозастосуванні, вносять елементи невизначеності в муніципально-правові акти. Ситуація ускладнюється наявністю значної кількості останніх, що

приймаються місцевими радами для позначення системи, принципів організації й діяльності, повноважень, порядку й методики роботи зазначених комісій.

Так, відповідно до ст. 5 Положення про постійні комісії Мажіївської міської ради V скликання основними формами їх діяльності є: планування, засідання, контроль і перевірка виконання рішень міської ради та її виконавчих органів, рекомендацій комісій, розгляд листів, заяв і скарг громадян, трудових колективів і громадських організацій, депутатський запит [10]. У даному разі в наявності змішування форм і методів роботи постійних комісій і депутатів ради.

Наведене актуалізує питання необхідності вдосконалення правової регламентації організаційних аспектів діяльності цих комісій, а також заповнення прогалин, що мають місце в конституційно-правовій теорії щодо цієї проблематики.

На нашу думку, методи роботи постійних комісій місцевих рад можуть бути означені як сукупність прийомів і способів безпосереднього функціонування й організації діяльності даних структурних підрозділів.

Розмаїттям характеризується і класифікація методів роботи владних інституцій. Зокрема, в спеціальній літературі з радянського будівництва виділялися

методи: (а) економічні, виховні, владні, організаційні, (б) методи організації й діяльності, (в) переконання і примусу, (г) прямого й побічного впливу, (д) правові й неправові, (е) наукові, емпіричні, експериментальні й випадкові, (є) регулювання, загального керівництва й безпосереднього управління, (ж) загальні і спеціальні, (з) стратегічні й тактичні [12, с. 214]. В. Я. Малиновський вважає, що за функціональним змістом слід розрізняти адміністративні, економічні, правові й соціально-психологічні методи [8, с. 369]. На думку Г. В. Атаманчука, існують методи: (а) правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, (б) роботи з інформацією, (в) підготовки і проведення організаційних заходів, (г) добору й розвитку управлінських кадрів, (д) виконання [2, с. 250].

Заслугове на увагу думка правознавців, які класифікують методи діяльності органів публічної влади на правові, організаційні й соціально-психологічні. При цьому правові (серед яких виділяють методи загального й індивідуального регулювання, встановлення нормативів, уповноважування, зобов'язування й заборони) пов'язані з використанням певних організаційно-впорядковуючих властивостей права як одного з найважливіших соціальних ре-

гуляторів. В основу виокремлення організаційних методів діяльності покладено певну стадійність процесу реалізації функцій і повноважень владних інституцій, адже незалежно від того, яка конкретно функція реалізується, її виконання розпочинається з планування, збирання й обробки інформації, продовжується підготовкою рішення, організацією його виконання й закінчується контролем за його виконанням. Кожному із цих етапів притаманні свої засоби досягнення поставленої мети. При цьому в процесі реалізації останньої можуть бути задіяні органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи, які мають координувати свою роботу на всіх етапах владної діяльності. Вирізняються організаційні методи, що мають універсальний характер: планування, інформаційного забезпечення, опрацювання рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності роботи з кадрами. Виокремлення соціально-психологічних методів (соціометрії, соціального прогнозування і планування, переконання, примусу) пояснюється наявністю відповідних важелів впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, на працездатність співробітників тих чи інших органів публічної влади [7, с. 51].

Зрозуміло, що постійні комісії займаються підготовкою рекомендацій у зв'язку зі специфікою свого положення, але вони не вповноважені виносити зобов'язуючих рішень або давати директивні вказівки. Їх зброя – рекомендації, сила яких полягає переважно в актуальності, конкретності, діловитості, обґрунтованості, твердому намірі здійснити те, що рекомендується. Однак, цілком очевидно, що однієї моральної сили, авторитету рекомендацій усе-таки недостатньо. На наше переконання, давно назріла потреба окреслити певними нормами правову силу рекомендацій розглядуваних нами комісій, гарантувавши при цьому за допомогою відповідних юридичних засобів обов'язковість їх виконання. Отже, необхідно передумовою ефективного вирішення справ місцевого значення в діяльності постійних комісій є метод контролю. В. М. Гаращук, розкриваючи питання контролю в державному управлінні, трактує його як основний спосіб забезпечення законності й дисципліни, як один з найважливіших елементів державного управління. Без організації і здійснення контролю, вважає вчений, неможлива діяльність державного апарату, інших державних структур. Будь-яке рішення, дія у сфері державного управління

завершуються контролем за їх виконанням, бо інакше вони не матимуть сенсу [5, с. 36].

Метод контролю постійних комісій місцевих рад полягає в сукупності способів і прийомів перевірки виконання рішень і рекомендацій та визначення шляхів усунення наявних недоліків. На відміну від однойменної функції, метод контролю характеризує не змістовно-цільове призначення діяльності органу, а лише спосіб забезпечення належного виконання прийнятих рішень. Контрольні заходи можуть бути досить різноманітними – ревізія, перевірка, обстеження, заслуховування звітів тощо.

Органи місцевого самоврядування можуть виступати з ініціативою щодо перевірок, організувати їх проведення на підприємствах, в організаціях та установах, які не перебувають у комунальній власності, з питань реалізації делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, організаціями й установами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності й підконтрольності цим органам.

Залежно від виду перевірки, її строків, характеру, об'єкта й конкретних завдань щодо контро-

лю її учасники можуть використувати контрольні загальні і спеціальні прийоми, до яких належать: (1) безпосереднє спостереження, що передбачає ознайомлення з ділянкою роботи, станом робочих місць, процесами діяльності (відвідування цехів, бригад, торговельних залів); (2) технічно-економічний аналіз виробничої діяльності, що охоплює вивчення даних стосовно виконання виробничих планів, стану виробничих фондів, рівня продуктивності праці; (3) вивчення економіко-статистичних даних і порівняння показників роботи об'єкта, що перевіряється, з показниками діяльності споріднених організацій, установ і підприємств по місту, району, області; (4) перевірка відповідних матеріалів і здійснюваних заходів з реалізації актів ради; (5) обстеження-бесіди по заздалегідь розробленій програмі, що передбачає коло осіб для анкетування й питання, що підлягають з'ясуванню; (6) анкетування – з'ясування думки відповідних осіб шляхом заповнення ними відповідей у спеціально підготовленому питальнику.

Значення обстежень, проведених постійними комісіями, полягає в тому, що вони дають їм можливість мати інформацію про стан справ тих чи інших підприємств і в установах не за довідками і звітами керівників, а з матеріалів, отриманих на міс-

цях членами цих комісій в результаті глибокого і безпосереднього вивчення процесу роботи, спілкування з людьми – учасниками останнього [6, с. 43, 44].

Мета проведення контрольних заходів – це ще й перевірка виконання прийнятих постійною комісією або місцевою радою рішень. При цьому розрізняються декілька видів перевірок та обстежень, як-то: індивідуальні й групові перевірки, постійний і тривалий контроль та ін. [1, с. 33]. В. М. Скрипничук поділяє перевірки на комплексну, тематичну, цільову, огляд (як масову перевірку), рейд (як масову й оперативну перевірку) [11, с. 134, 135]. Е. Спіріна та Ю. Стогов умовно визначають 4 їх види: постійну, періодичну, масову й вибірковою [13, с. 50]: (а) постійна здійснюється членами комісії, закріпленими за відповідними об'єктами контролю за рішенням останньої; (б) періодична провадиться в кожному окремому випадку членами комісії, які за дорученням перевіряють виконання певних заходів і рішень; (в) масова передбачає контроль за роботою всіх організацій певної галузі управління, а на території, підвідомчій місцевій раді вивчає їх діяльність з метою повного з'ясування стану справ по запланованому комісією питанню; (г) вибіркова здійснюється для ознайомлення з роботою окремих об'єктів.

Залежно від поставленої мети контролю постійними комісіями ще практикуються комплексні й тематичні перевірки й обстеження. При комплексній перевірці всебічно вивчається робота одного чи декількох підприємств, установ, організацій. Тематичні перевірки й обстеження спрямовані на з'ясування якогось одного питання (виконання рішення місцевої ради або виконкому, стан організації праці, прийому й розгляду скарг та ін.) [4, с. 243].

Заслугує схвалення доповідь, коли постійні комісії узгоджують проведення перевірок між собою, з виконавчими органами ради, відповідними державними контрольними органами. Така координація контрольної діяльності комісій і зазначених органів служить важливим і необхідним засобом запобігання паралелізму у роботі, дає змогу уникнути занадто частих перевірок одних і тих же організацій різними комісіями й відповідними державними органами, які, як правило, відривають працівників організацій, робота яких перевіряється, від практичної діяльності й негативно позначається на виконанні ними своїх завдань та обов'язків.

Способи здійснення перевірок постійними комісіями різноманітні. Їх члени мають право: (а) ознайомлюватися з роботою під-

приємств, установ, організацій; (б) вивчати відповідну документацію (плани, накази керівників, статистичні дані, протоколи тощо); (в) одержувати довідки, пояснення, інформаційні матеріали; (г) брати участь у виробничих нарадах, зборах трудового колективу; (д) з'ясовувати громадську думку. Оперування прийомами перевірки залежить від специфіки конкретних завдань, особливостей умов, у яких вона провадиться. За її результатами складаються інформаційні повідомлення, довідки, доповідні записки, що передаються голові постійної комісії. Ці матеріали розглядаються на засіданнях останньої за участю представників перевірених установ, організацій, працівників виконавчих органів та ін.

Проведенню контрольних перевірок передують підготовчі заходи, що забезпечують чіткість, злагодженість, цілеспрямованість діяльності всіх осіб, які беруть у них участь. Із цією метою заздалегідь розробляються плани обстеження, завдання окремим його учасникам, способи й форми їх виконання, строки подання в комісію довідок, звітів та інших матеріалів. Відповідальність за підготовку таких перевірок покладається на голову постійної комісії.

Організація контролю за дотриманням рекомендацій досліджуваних комісій, запрова-

дженням їх у практику роботи підконтрольних об'єктів, на жаль, на сьогодні є досить слабкою й безсистемною. Значна частина цих рекомендацій залишається без розгляду, або без необхідного реагування чи повідомлення органів, підприємств та організацій про їх виконання. Інакше кажучи, вивчення цих актів досить часто буває формальним. Для усунення названих фактів потрібно налагодити організаційну систему зовнішнього контролю. Покращанню стану контрольної діяльності постійних комісій сприятиме також застосування заходів дисциплінарної відповідальності до посадових осіб за невиконання вимог Закону «Про місцеве самоврядування в Укра-

їні» (щодо обов'язковості і своєчасності розгляду рекомендацій цих комісій). З нашого погляду, доцільно надати останнім право судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів, підприємств, організацій та установ, їх посадовців з питань, віднесених до їх відання.

Підводячи підсумок викладеному, зазначимо, що арсенал методів діяльності постійних комісій місцевих рад дедалі збагачується. Це пояснюється динамікою політико-правових і соціально-економічних процесів у сфері місцевого самоврядування, що вимагає використання більш ефективної й раціональної системи методів діяльності її органів.

**Список літератури:** 1. Атаманчук Г. В. Постоянные комиссии здравоохранения местных советов / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1970. – 56 с. 2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: підруч. / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 301 с. 3. Барабашев Г. В. Советское строительство : учебник / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1988. – 588 с. 4. Барабашев Г. В. Советское строительство : учебник / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1961. – 456 с. 5. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : моногр. / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с. 6. Григорян Л. А. Постоянные комиссии местных советов / Л. А. Григорян. – М. : Юрид. лит., 1970. – 72 с. 7. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с. 8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – [вид. 2-е, допов. і перевір.] – К. : Атіка, 2003. – 576 с. 9. Мизилина Л. Ю. Постоянные комиссии по социалистической законности и охране общественного порядка местных советов : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Л. Ю. Мизилина. – М. : ВЮЗИ, 1990. – 24 с. 10. Положення про постійні комісії Мажіівської міської ради V скликання [Електрон. ресурс] : затв. рішенням Мажіів. міськради V скликання від 28.07.2006 р., № 5/92 // Офіц. сайт Мажіівської міськ. ради. – Режим доступу : <http://www.makeyevka.dn.ua>. 11. Скрипничук В. М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Скрипничук Василь Михайлович. – Х., 2001. – 216 с. 12. Советское строительство : учебник / под ред. А. А. Безуглова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 378 с. 13. Спирина Э. Формы и методы работы постоянных комиссий местных советов / Э. Спирина, Ю. Стогов. – М. : Юрид. лит., 1973. – 88 с. 14. Тодыка Ю. Н. Местные советы и трудовые коллективы. Взаимодействие местных органов власти и трудовых коллективов трудящихся в экономической сфере: моногр. / Ю. Н. Тодыка. – Кишинев : Штаница, 1983. – 136 с. 15. Чехарин И. М. Постоянные комиссии местных советов: моногр. / И. М. Чехарин. – М. : Юрид. лит., 1975. – 176 с.

# ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДА КОНТРОЛЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЙ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

Набока И. В.

Метод контроля в деятельности постоянных комиссий местных советов является необходимым условием эффективного разрешения вопросов местного значения. Он заключается в совокупности способов и приемов проверки исполнения решений и рекомендаций этих комиссий и в определении путей устранения выявленных недостатков. Организация контроля за исполнением таких рекомендаций, внедрением их в практику работы подконтрольных объектов, к сожалению, сегодня является довольно слабой и бессистемной. Для устранения названных фактов необходимо совершенствование организационной системы внешнего контроля.

*Ключевые слова:* постоянные комиссии, местные советы, органы местного самоуправления, метод контроля, проверка.

## USING THE METHOD OF CONTROL IN ACTIVITY OF PERMANENT COMMISSIONS OF LOCAL COUNCILS

Naboka I. V.

A method of control in activity of permanent commissions of local councils is a necessary pre-condition of effective decision of questions of local value. It consists in the aggregate of methods and means of verification of implementation of decisions and recommendations of these commissions and in the decision of ways of removal of failings. Organization of control of implementation of recommendations, introduction of them in practice of work of sub-control objects today, unfortunately, is weak enough and unsystematic. For the removal of these facts adjusting of the organizational external checking system is necessary.

*Key words:* permanent commissions, local councils, bodies of local self government, method of activity, inspection.

*Надійшла до редакції 30.11.2011 р.*

УДК 342.95 «36»

**С. А. Трофімов,**  
канд. юрид. наук  
Кримський юридичний інститут  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»

## ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ НАДЗВИЧАЙНОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються проблеми застосування такої умови введення надзвичайного стану, як здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення, і пропонуються шляхи їх урегулювання.

*Ключові слова:* протидія тероризму, терористична діяльність, правовий режим надзвичайного стану, терористичний акт, важливий об'єкт життєзабезпечення, антитерористична діяльність.