

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ МІСЦЕВИХ РАД**

*Розкрито сутність планування як організаційного методу діяльності постійних комісій місцевих рад, запропоновано авторське тлумачення поняття «метод планування», надано характеристику поточного та перспективного планування роботи постійних комісій, запропоновано форму складання плану їх роботи.*

**Ключові слова:** постійні комісії, місцеві ради, органи місцевого самоврядування, перспективне та поточне планування роботи.

У процесі реалізації функцій і компетенції постійні комісії місцевих рад застосовують певні прийоми та способи досягнення поставлених завдань, які в державознавчій теорії позначаються категорією «методи діяльності». Питання методів діяльності постійних комісій представницьких органів місцевого самоврядування були предметом дослідження багатьох правознавців і знайшли своє відображення в наукових працях І. А. Азовкіна, Г. В. Атаманчука, Г. В. Барабашева, В. Є. Бражнікова, Л. А. Григоряна, В. С. Куйбіди, А. В. Лужина, В. О. Малкова, В. І. Новосьолова, І. І. Овчіннікова, В. С. Основіна, І. Ф. Родіна, С. Г. Серьогіної, І. І. Семененко, В. Д. Сорокіна, Е. Спіріної, Ю. Стогова, Ю. М. Тодики, Г. А. Тютюнника, К. Є. Федонюка, І. М. Чехаріна та ін. [1, с. 188–190; 2, с. 30–41; 4, с. 224; 6, с. 79–82, 90–92; 7, с. 23–45; 8, с. 39–71; 10, 432 с.; 11, с. 214–215; 13, с. 19–37; 15, с. 19–37; 16, с. 53; 17, с. 88–89; 27, с. 10–19; 9, с. 50–56, 209–213; 28, с. 36–39; 30, с. 17–23; 31, с. 50–59; 32, с. 46–47; 33, с. 94; 34, с. 18; 35, с. 104–135]. Однак ці наукові розробки переважно стосуються радянського періоду, що зумовлює необхідність більш ґрунтовного опрацювання процесуальних аспектів роботи постійних комісій сучасного етапу розвитку місцевого самоврядування й

продукування нових підходів до організації муніципального управлінського процесу.

З'ясування сутності методу планування діяльності постійних комісій місцевих рад неможливе без встановлення змісту самого поняття «метод», який в широкому розумінні (від гр. *methodos*) розглядають, по-перше, як спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; по-друге, як прийом або спосіб дії. В юридичній літературі існують різні погляди щодо видів і властивостей методів діяльності владних інституцій. Для їх означення використовуються поняття «управлінські методи», «методи діяльності органів публічної влади», «методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування». При цьому під останніми розуміють певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюються впорядкування, забезпечення ефективної владної діяльності, організація управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів [9, с. 50].

Поняття методів роботи постійних комісій місцевих рад є менш розробленим в юридичній літературі. Спроба окреслити зазначене поняття міститься в роботі Л. Ю. Мізіліної, на думку якої методи – це визначені, логічно побудовані рекомендації з правил поведінки, застосування тих або інших форм і методів роботи в їх зв'язку, взаємозумовленості та взаємозаміни щодо реалізації функцій постійних комісій у рамках, представлених їм законом повноважень і спрямованих на вирішення завдань, що поставлені перед комісіями [14, с. 23]. Як бачимо, запропоноване визначення страждає певними вадами, оскільки *методи* розуміються як рекомендації із застосування форм і *методів* роботи.

Недостатній рівень наукового опрацювання, теоретична не розробленість, законодавча відсутність поняття методів роботи постійних комісій та їх розмежування з функціями й формами діяльності на практиці породжує проблеми правозастосування, вносить елемент невизначеності у муніципально-правові акти. Ситуація ускладнюється наявністю значної кількості

муніципально-правових актів (Положень про постійні комісії місцевих рад), які приймаються місцевими радами для визначення системи, принципів організації й діяльності, повноважень, порядку й методики роботи постійних комісій.

Наприклад, відповідно до ст. 5 Положення про постійні комісії Мажіївської міської ради V скликання основними формами роботи постійних комісій є: планування; засідання комісії; контроль і перевірка виконання рішень міської ради, його виконавчих органів; контроль і перевірка виконання рекомендацій комісій; розгляд листів, заяв і скарг громадян, трудових колективів і суспільних організацій; депутатський запит [18]. Тобто в даному випадку відбулося змішування форм і методів роботи постійних комісій, а також депутатів ради.

Вищевикладене актуалізує питання необхідності вдосконалення правової регламентації організаційних аспектів діяльності постійних комісій місцевих рад, а також заповнення прогалін, що мають місце в конституційно-правовій теорії з цієї проблематики.

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

Розмаїттям характеризується й класифікація методів діяльності владних інституцій. Зокрема в літературі з радянського будівництва виділялися такі методи: економічні, виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й не правові; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загальне керівництво, безпосереднє управління; загальні й спеціальні; стратегічні й тактичні [29, с. 214]. В. Я. Малиновський вважає, що за функціональним змістом слід розрізняти адміністративні, економічні, правові, соціально-психологічні методи [12, с. 369]. На думку Г. В. Атаманчука, існують методи правотворчої, оперативно-виконавчої, правоохоронної діяльності, методи роботи з інформацією, методи підготовки і проведення організаційних заходів, добору й розвитку управлінських кадрів,

методи виконання [3, с. 250]. В. С. Куйбіда розглядає методи діяльності органів місцевого самоврядування через призму методів місцевого самоврядування, структура яких, на його думку, умовно може бути представлена у вигляді наступних блоків:

- загальнонаукового, теоретичного – положення, концепції і теоретичні принципи, які становлять зміст пізнання (індукція, дедукція, аналіз, синтез, аналогія, експеримент, спостереження, порівняння тощо);

- спеціально-методичних прийомів, які відповідають специфіці предмету, що вивчається;

- технічних прийомів, що застосовуються для фіксації фактів, спрямування ходу дослідження, оформлення його результатів. Вони складаються з кількох груп методів: повсякденної організації праці органів місцевого самоврядування; взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями; впливу діяльності органів місцевого самоврядування на населення, залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення та ін. [10, с. 47].

Поділяємо точку зору тих учених-правознавців, які класифікують методи діяльності органів публічної влади на правові, організаційні і соціально-психологічні. При цьому правові методи, серед яких виділяють методи загального й індивідуального регулювання, встановлення нормативів, методи уповноважування, зобов'язання та заборони, пов'язані з використанням певних організаційно-впорядковуючих властивостей права як одного з найважливіших соціальних регуляторів. 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 здійснення починається з планування, збору й обробки інформації, продовжується виробкою рішення, його виконанням і закінчується контролем за виконанням рішення. Для кожного з цих етапів характерні свої засоби досягнення поставленої цілі. При цьому в процесі реалізації можуть бути задіяні органи публічної влади, їх структурні підрозділи та посадові особи,

які повинні координувати свою роботу на всіх етапах владної діяльності. Відповідно вирізняються організаційні методи, що мають універсальний характер – планування, інформаційного забезпечення, вироблення рішень, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами. Виділення соціально-психологічних методів (соціометрія, соціальне прогнозування та планування, переконання, примус) пояснюється наявністю певних важелів впливу на соціально-психологічний клімат у колективі, на працездатність співробітників відповідних органів публічної влади [9, с. 51].

У своїй діяльності постійні комісії переважно користуються організаційними методами діяльності, великого значення серед яких набуває *метод планування*, що полягає в сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямків діяльності в майбутньому, заходів щодо досягнення намічених показників. Адже необхідною умовою чіткої організації та високої ефективності роботи постійних комісій є правильне, цілеспрямоване планування їх роботи. Як стверджує М. В. Постовий, постійна комісія як раз і є тим робочим органом ради, що організує і забезпечує стабільну планову роботу [21, с. 224]. У свою чергу В. Є. Бражников зазначає, що правильно планувати роботу постійних комісій означає вносити в неї чіткість, організованість і діловитість, зосереджувати увагу на головних питаннях розвитку господарства і культури [5, с. 23].

Відповідно до того, на який період розраховане планування, воно поділяється на оперативне (місячне, тижневе), поточне (квартальне), та перспективне (річне) [9, с. 52]. Звідси виникає питання: на який термін доцільно планувати роботу постійних комісій? Законодавство і практика роботи останніх свідчить про різні підходи до його вирішення.

Зокрема згідно з Положенням про постійні комісії Чернівецької міської ради голова постійної комісії здійснює перспективне (на один рік) планування роботи комісії [23]. Плани роботи постійних комісій Донецької обласної ради та Луцької міської ради складаються на півріччя [26; 22]. Стаття 10 Регламенту Запорізької міської ради встановлює, що плани роботи постійних комісій ради

складаються на півріччя та квартал, а ст. 18 Регламенту Київської міської ради передбачає планування діяльності постійних комісій Київради на рік та на поточний сесійний період [24; 25]. Постійні комісії Сумської міської ради діють на основі перспективного і поточного планування. При цьому підставою діяльності комісії є план її роботи на квартал, який затверджується на засіданні комісії в останній місяць попереднього кварталу [19].

Деякі постійні комісії складають плани роботи строком на три місяці. Такий термін, здавалось би, є більш доцільним, тому що на практиці плани роботи постійних комісій узгоджуються з планами роботи виконкомів, і яких, як правило, основним є квартальний план роботи. Крім того, квартальні плани, дають можливість координувати діяльність постійних комісій з однойменними постійними комісіями інших ланок рад, з іншими постійними комісіями своєї ради, консультативно-дорадчими органами ради. У цьому випадку члени комісій мають більше часу на ознайомлення, вивчення і підготовку питань, що підлягають обговоренню на засіданні комісії. Але останнім часом спостерігається виразна тенденція комісій складати плани роботи на більш тривалі терміни, наприклад, на півроку, рік (перспективні плани). Структура перспективних планів визначається завданнями, які стоять перед постійними комісіями. Зазвичай, такі плани складаються з розділів, які передбачають основні напрямки діяльності комісій, форми і методи здійснення заходів, встановлюють відповідальних за кожен захід осіб. Проекти перспективних планів роботи складаються на підставі пропозицій депутатів місцевої ради, депутатських груп та фракцій, постійних комісій, місцевого голови, виконавчих органів місцевої ради, попередньо розглядаються та обговорюються на засіданнях постійних комісій.

Існує подвійний підхід до розуміння доцільності перспективних планів. Наприклад, Г. В. Атаманчук зазначає, що «складання плану на довгий термін є досить складною справою і носить формальний характер, тому, що майже неможливо заздалегідь точно передбачити, які питання будуть актуальні через шість – десять місяців і як краще організувати їх підготовку й вирішення» [2, с.

30]. З іншого боку, досвід показує, що найбільш ефективно працюють ті комісії, які знають свої найближчі та перспективні завдання. Г. А. Тютюнник підкреслює, що перспективний план роботи дає можливість комісії завчасно розпочати підготовку питань для обговорення на сесіях рад. При цьому створюється можливість заздалегідь провести організаційну роботу, спрямовану на поліпшення стану справ у підконтрольній галузі, вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків тощо [33, с. 30].

Вважаємо, що впровадження в практику роботи комісій перспективних планів не означає зменшення ролі чи ігнорування поточного планування, що є необхідним для організації поточної, оперативної діяльності комісії. При цьому перспективні, головні напрямки роботи в ньому не втрачаються, а, навпаки, здобувають характер конкретних заходів, здійснення яких здатне забезпечити досягнення основних цілей. Особливу роль у розробці перспективних і поточних планів роботи комісій відіграє аналіз інформації. Зокрема, перспективне планування дає змогу членам постійних комісій завчасно знати про винесені на обговорення питання й ґрунтовно готуватися до їх розгляду, вивчати стан справ, затребувати необхідні матеріали, з'ясувати громадську думку. Практика свідчить: де чітко знають найближчі й перспективні завдання, тобто там, де перспективне планування поєднується з поточним, робота налагоджена краще. Тому варто погодитись з думкою Г. А. Тютюнника, який запорукою успіху роботи постійних комісій вбачає оптимальне поєднання перспективного й поточного планів [33, с. 30-31].

Планування роботи постійних комісій є складовою частиною системи організаційного планування діяльності місцевих рад та здійснюється на підставі затверджених місцевою радою планів роботи. При цьому голова постійної комісії має право вносити пропозиції щодо затвердження поточних і перспективних планів роботи місцевої ради. Окремі місцеві ради покладають на постійні комісії і завдання прогнозування розвитку певних галузей і сфер місцевого господарства, що має здійснюватися на основі експертних оцінок, системного аналізу соціально-

економічних процесів та стану управлінської роботи з широким залученням фахівців, експертів, представників громадськості [20].

Плани роботи постійних комісій можуть коригуватись у випадку включення до них позапланових питань за дорученням міської ради, міського голови, секретаря ради, за пропозицією членів постійних комісій ради, інших депутатів ради. Позапланові питання включаються до плану роботи постійних комісій тільки після їх обговорення на засіданні відповідної комісії.

На підставі узагальнення планів роботи всіх постійних комісій ради готується зведений план, який надається кожному депутату ради, надсилається до підконтрольних раді органів, підприємств, установ і організацій згідно з розрахунком розсилки, який затверджує секретар міської ради.

Необхідно звернути увагу на те, що іноді мають місце випадки формального підходу до складання планів роботи постійних комісій: нерідко в них вказуються лише заходи, пов'язані з підготовкою питань до обговорення на сесіях рад і засіданнях виконавчих комітетів; або ж здійснюється виключно календарне планування засідань комісій. Некоректність планів окремих комісій, відсутність зазначення у них суб'єктів і термінів виконання; відсутність їх погодження з планами роботи інших органів місцевих рад породжують дублювання, безвідповідальність, розпорошують сили, затрудняють організацію перевірок [28, с. 39].

Пропонуємо, як приклад, таку форму оформлення плану роботи постійної комісії ради: перший розділ має містити коло питань, що будуть аналізуватися, розглядатися й готуватися комісією протягом року, виходячи з її галузевої чи функціональної специфіки. У другому повинні бути передбачені форми, методи і строки контролю й перевірки виконання рішень ради і її виконавчих органів. У наступному розділі має міститися календарний план роботи комісії, а також терміни її звітування.

Важливе значення для забезпечення дійсної планомірності в роботі комісії має встановлення постійного контролю за виконанням планових заходів. Контроль за формуванням і виконанням планів роботи постійних комісій



міської ради покладається на голову постійної комісії, секретаря ради, який, як правило, один раз на три місяці (на початку першого місяця кварталу), інформує раду про виконання постійними комісіями ради плану роботи, оцінює ефективність роботи постійних комісій ради, вносить відповідні пропозиції. Ефективним засобом такого контролю є, зокрема, заслуховування на засіданнях комісії інформації її голови про хід реалізації планів, а також звітів членів комісії про виконання ними доручень, передбачених у планах. Заслужує поширення практика, коли постійна комісія обговорює підсумки виконання плану за минулий період на тому ж засіданні, на якому затверджують план на наступний період. Це дозволяє проаналізувати недоліки, що мали місце при виконанні плану у минулому, вжити заходи до попередження їх в майбутньому [34, с. 15].

Таким чином, метод планування має організуюче і мобілізуюче значення, допомагає чітко визначити перспективу в діяльності комісії, окреслити не тільки її основні завдання на відповідний період, але й шляхи, способи, форми їх розв'язання, з найбільшою ефективністю використати сили членів комісії.

#### **Список літератури:**

1. *Азовкин И. А.* Областной (краевой) совет депутатов трудящихся. Правовые вопросы организации и деятельности / И. А. Азовкин. – М. : Юрид. лит., 1962. – 210 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Постоянные комиссии здравоохранения местных советов / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1970. – 56 с.
3. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 301 с.
4. *Барабашев Г. В.* Советское строительство : учебник / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. – М. : Юрид. лит., 1988. – 588 с.
5. *Бражников В. Е.* Постоянные комиссии районного совета / В. Е. Бражников. – М. : Госюриздат, 1962. – 60 с.
6. *Бражников В. Е.* Обласна рада депутатів трудящих (форми і методи організаційної діяльності) / В. Е. Бражников. – К. : АН УРСР, 1959. – 171 с.
7. *Бражников В.* Постійні комісії районних рад / В. Бражников. – К.: Держполітвидав УРСР, 1957. – 60 с.
8. *Григорян Л. А.* Постоянные комиссии местных советов / Л. А. Григорян. – М. : Юрид. лит., 1970. – 72 с.
9. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
10. *Куйбіда В. С.* Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – 432 с.
11. *Лужин, А. В.* Городские советы депутатов трудящихся / А. В. Лужин. – М. : Госюриздат, 1954. – 266 с.

12. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-е, допов. і перевір. – К. : Атика, 2003. – 576 с.
13. *Малков В. А.* Постоянные комиссии народного образования местных советов / В. А. Малков. – М. : Юрид. лит., 1970. – 49 с.
14. *Мизилина Л. Ю.* Постоянные комиссии по социалистической законности и охране общественного порядка местных советов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Адм. право; фин. право; информ. право» / Л. Ю. Мизилина. – М. : Всесоюз. заоч. юрид. ин-т, 1990. – 24 с.
15. *Новоселов В. И.* Исполком и постоянные комиссии совета / В. И. Новоселов. – М. : Юрид. лит., 1981. – 70 с.
16. *Овчинников И. И.* Организационно-массовая работа советов / И. И. Овчинников. – М. : Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1982. – 191 с.
17. *Основин В. С.* Городской Совет – орган социального управления / В. С. Основин. – М. : Юрид. лит., 1983. – 128 с.
18. Положення про постійні комісії Макіївської міської ради п'ятого скликання : затв. рішенням Макіїв. міськради п'ятого скликання від 28.07.2006 р. № 5/92 [Електрон. ресурс] // Офіційний сайт Макіївської міської ради. – Режим доступу : <http://www.makeyevka.dn.ua>. – Заголовок з екрана.
19. Положення про постійні комісії Сумської міської ради п'ятого скликання : затв. рішенням Сум. міськради п'ятого скликання від 25.04.2006 р. № 4-МР [Електрон. ресурс] // Офіційний сайт Сумської міської ради. – Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/ua/site>. – Заголовок з екрана.
20. Положення про постійні комісії Сумської обласної ради другої сесії п'ятого скликання : затв. рішенням Сум. облради другої сес. п'ятого скликання від 21.08.2006 р. [Електрон. ресурс] // Офіційний сайт Сумської обласної ради. – Режим доступу : <http://www.oblrada.sumy.ua>. – Заголовок з екрана.
21. *Постовой Н. В.* Муниципальное право России / Н. В. Постовой. – М. : Новый Юрист, 1998. – 349 с.
22. Про затвердження Положення про постійні комісії Луцької міської ради : рішення Луц. міськради п'ятого скликання від 03.06.2006 р. № 2/2 [Електрон. ресурс] // Офіційний сайт Луцької міської ради. – Режим доступу : <http://www.lutsk.ua/doc/decisions.html>. – Заголовок з екрана.
23. Про затвердження Положення про постійні комісії Чернівецької міської ради п'ятого скликання : рішення Чернів. міськради п'ятого скликання від 25.05.2006 р. № 9 [Електрон. ресурс] // Офіційний веб-портал Чернівецької міської ради. – Режим доступу : <http://www.city.cv.ua/Ukrainian/Acts/>. – Заголовок з екрана.
24. Про затвердження Регламенту Запорізької міської ради : рішення Запоріж. міськради від 28.07.2006 р. № 4 [Електрон. ресурс] // Офіційний сайт Запорізької міської ради. – Режим доступу : <http://www.meria.zp.ua>. – Заголовок з екрана.
25. Про затвердження Регламенту Київської міської ради : рішення Київ. міськ. ради від 14.06.2006 р. № 14/14 [Електрон. ресурс] // Офіційний веб-портал Київської міської ради. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua>. – Заголовок з екрана.
26. Про Регламент Донецької обласної ради п'ятого скликання : рішення Донец. облради п'ятого скликання від 18.05.2006 р. № 5/1-007 [Електрон. ресурс] // Сайт Донецької обласної ради. – Режим доступу : <http://www.sovet.donbas.com/documents>. – Заголовок з екрана.
27. *Родин И. Ф.* Участие депутата в работе постоянной комиссии жилищного хозяйства / И. Ф. Родин. – М. : Юрид. лит., 1960. – 34 с.
28. *Семененко И. И.* Постоянные комиссии социалистической законности местных советов / И. И. Семененко. – М. : Юрид. лит., 1970. – 65 с.
29. Советское строительство : учебник / под ред. А. А. Безуглова. – М. : Юрид. лит., 1985. – 378 с.

30. *Сорокин В. Д.* Постоянные комиссии местных советов / В. Д. Сорокин. – Л. : Лениздат, 1956. – 48 с.
31. *Спирина Э.* Формы и методы работы постоянных комиссий местных советов / Э. Спирина, Ю. Стогов. – М. : Юрид. лит., 1973. – 88 с.
32. *Тодыка Ю. Н.* Местные советы и трудовые коллективы. Взаимодействие местных органов власти и трудовых коллективов трудящихся в экономической сфере / Ю. Н. Тодыка. – Кишинев : Штиница, 1983. – 136 с.
33. *Тютюнник Г. А.* Постоянные комиссии местных советов. Формы и методы работы / Г. А. Тютюнник. – М. : Юрид. лит., 1979. – 94 с.
34. *Федонюк К. Є.* Організація робота місцевих рад депутатів трудящих : конспект лекцій / К. Є. Федонюк. – Львів : Вид-во Львів. ун-ту, 1973. – 27 с.
35. *Чехарин И. М.* Постоянные комиссии местных советов / И. М. Чехарин. – М. : Юрид. лит., 1975. – 176 с.

***Набока И. В.* Особенности реализации метода планирования в деятельности постоянных комиссий местных советов.**

*Раскрыта суть планирования как организационного метода деятельности постоянных комиссий местных советов, определен авторский подход к нему, предоставлена характеристика текущего и перспективного планирования, предложена форма составления планов работы постоянных комиссий.*

**Ключевые слова:** постоянные комиссии, местные советы, органы местного самоуправления, перспективное и текущее планирование.

***Naboka I. V.* Features of realization of method of planning in activity of permanent commissions of local advices.**

*The article investigational and exposed planning essence as an organizational method of activity of permanent commissions of local advices, author approach is certain, description of the current and perspective planning is given, the form of drafting of plans of work of permanent commissions is offered.*

**Key words:** permanent commissions, local councils, bodies of local self government, perspective and current planning