

УДК 342.534(477)

**О.В. КУЛЬЧИЦЬКА**, Київський національний університет внутрішніх справ

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ

*Ключові слова:* Верховна Рада України, депутатські групи, депутатські фракції, законодавчий механізм, народні депутати, повноваження, український парламент

Те, що народні депутати України у Верховній Раді України мають різні політичні переконання, вимагає їх об'єднання у депутатські фракції та групи для формування і висловлення спільної позиції з питань порядку денного та ефективної організації роботи парламенту в цілому.

У загальному вигляді та використовуючи досвід зарубіжних парламентів, можна сказати, що фракції повинні керуватися демократичними принципами при визначенні своєї внутрішньої структури. Подібно до поняття об'єднань у цивільному або господарському праві, вони у разі необхідності мають утворити два органи, що можуть доповнюватися іншими. Обов'язковими, таким чином, є загальні збори членів фракції, а з іншого боку – правління. Тобто, фракції, користуючись таким правилом, повинні мати свій орган, який приймає рішення, – загальні збори фракції, а також керівний орган – правління фракції на чолі з головою фракції. Між рівнем, на якому приймаються рішення, та керівництвом фракціями повинно знаходитися один або два робочих рівні – завдяки створенню робочих комісій та робочих груп. До цього додаються ще численні статутні об'єднання та неформальні групи. Така, представлена у загальних рисах, організаційна структура фракції, вносить, на нашу думку, до фракційної роботи елементи ієрархії. Це є наслідком структури, яка необхідна для

розподілу роботи між членами фракції.

При цьому, незважаючи на існування певного досвіду щодо правового регулювання структурної організації діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України, організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій на сучасному етапі явно потребують як теоретичного, так і практичного удосконалення. Ця проблема безпосередньо пов'язана з організацією роботи Верховної Ради України. Тому, важливим є аналіз організаційно-правових форм діяльності депутатських фракцій та з'ясування особливості внутрішньої структури депутатських фракцій у Верховній Раді України.

Дослідженню організаційно-правових форм діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України приділялося уваги багатьма вченими, серед яких, зокрема, С.Б. Гавриш, А.З. Георгіца, В.С. Журавський, С.В. Кивалов, П.С. Кислий, В.К. Колпаков, Л.Т. Кривенко, В.В. Медведчук, В.Ф. Опришко, І.С. Плющ, М.О. Теплюк та ін.

Так, С.Б. Гавриш вважає за доцільне дещо детальніше розглянути питання про регулювання мінімальної чисельності депутатського об'єднання в українському парламенті. Посилання на чинний Закон “Про вибори народних депутатів України” як на правову основу для встановлення мінімальної кількості депутатів, які можуть утворити фракцію чи групу, не можна визнати юридичне коректним: в основі вирішення даного питання мають бути міркування організаційної доцільності [1]. При цьому, С.В. Топалова вказує, що найсуттєвішими ознаками фракції є наступні: створення на основі партійної належності чи підтримки програми партії, визначальна роль у формуванні волі держави, забезпечення ефективної роботи парламенту. Вона встановлює основні прояви зв'язків між партіями і фракціями: спільність керівництва; підпорядкованість одній меті; визначення партією головних засад політики як основи для роботи фракції; підзвітність фракції партійному з'їздові; застосування партійних дисциплінарних санкцій до фракцій-

них депутатів [2].

У ході практики розвитку парламентаризму, як відзначають Л. Горьовий, О. Ющик та інші автори, погоджувальні органи (Погоджувальна рада фракцій в парламенті) в різних країнах стали необхідним компонентом структури вищого законодавчого та представницького органу влади, покликані координувати законотворчий процес і визначати основні напрямки роботи всіх служб парламенту [3].

Разом із цим, слід зазначити, що науково-теоретичне розроблення окресленої проблематики, зокрема дослідження організаційно-правових форм діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України, потребує подальшого опрацювання. Тому мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнень практики його реалізації Верховною Радою України, наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених-юристів визначити організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій та проаналізувати особливості внутрішньої структури депутатських фракцій у Верховній Раді України. Її новизна полягає у встановленні організаційно-правових форм діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України та з'ясуванні особливостей внутрішньої структури депутатських фракцій.

Внутрішня організація депутатських фракцій відрізняється та залежить, насамперед, від їхньої чисельності, зв'язку з політичними партіями, цілей, заради досягнення якої вони утворюються тощо. Внутрішньофракційні та внутрішньогрупові відносини регулюються актами організаційного характеру (внутрішній регламент, устав), які приймаються фракцією або депутатською групою самостійно, у порядку реалізації належного їй права на самоврядування. На відміну від структури політичних партій, структура депутатських фракцій законодавчо не встановлена.

Закон України "Про статус народного депутата України" [4] та Регламент Верховної Ради України [5] закріплюють право кожної депутатської фракції самостійно приймати

свій внутрішній організаційний документ (мова йде про внутрішнє Положення або Регламент депутатської фракції чи групи), в яких вони самостійно визначають свою структуру та організацію, порядок діяльності й прийняття рішень.

Певний інтерес викликає порядок внутрішньофракційного устрою. Кожна депутатська фракція Верховної Ради України має специфічну керівну структуру. В кожній депутатській фракції є посада Голови або Керівника, що виступає від імені своєї фракції або групи. Керівник депутатської фракції є досить впливовою особою, як у Верховній Раді України, так і в партії. При цьому, наприклад, "у парламенті Швеції утворюється так звана довірча рада, що є виконавчим органом фракції, і яка домагається від депутатів голосування відповідно до партійних директив" [6].

Обрання Голови (керівника) і основні рішення приймаються на загальних Зборах депутатської фракції. В деяких депутатських фракціях є колегіальні органи управління Рада або Президія. Інколи в депутатських фракціях крім керівника та його заступників вводяться також посади співголів та відповідального секретаря цієї фракції. Інколи, створюються робочі групи й комісії фракції по окремих питаннях парламентської діяльності, по підготовці законопроектів і т.п.

Фактично не всі депутати можуть виконувати визначений для себе обсяг завдань, що виникає при змістовному формуванні політики. Вони лише тоді можуть впоратися з цим, якщо у певній частині беруть на себе відповідальність за свою фракцію. На членів правління фракцій припадає не менше робоче навантаження, ніж на членів фракції, які виконують детальну політичну роботу своїх фракцій.

Щоб це навантаження зробити більш-менш рівномірним для всіх, насамперед повинен бути розроблений детальний розподіл праці серед членів фракції в компетенційній та організаційній структурі фракцій. Цей розподіл, безумовно, не повинен перешкоджати окремому депутатові займатися інши-

ми сферами політики та мати про це свою думку, яка повинна відобразитися у голосуваннях. Мандат депутата надає йому широкі повноважень, а розподіл праці полегшує його завдання. Він може прийняти таке відповідальне політичне рішення також у інших сферах політики, з якими він сам не має або ж не міг мати справи безпосередньо чи достатньо інтенсивно, оскільки може покласти у плані складення власної думки та знаходження висновку на компетентне судження колеги по фракції, компетентного в іншій сфері політики. Проте через велику кількість наявних політичних проблем багато важливих рішень залишаються не вирішеними.

Всупереч або ж, навпаки, саме через необхідний розподіл праці існує різна потреба спільних дій усіх членів фракції. Без спільного підходу усіх членів до генеральної лінії спільної політики та без сплетіння усіх елементів політики у загальну концепцію не можна ані досягти, ані зберегти згуртованість фракції. Представлені у фракції різні інтереси мають бути збалансовані таким чином, щоб від усіх членів фракції можна було вимагати спільних дій чи відмови від них.

Не публічні фракційні переговори часто мають невизначений результат. Більшість не завжди є передбачуваною, вона може утворюватися під час дебатів внаслідок перебігу дискусії. Так, члени фракції мають шанс переконувати та заперечувати. Меншості у фракції можуть із депутатами іншого спрямування інтересів утворити більшість, що правління фракції, звичайно, буде намагатися регулярно враховувати вже у своїй пропозиції щодо згуртування.

Саме через властивість фракційних зборів як форуму політичної дискусії та вироблення спільного підходу учасників фракційних засідань є цікавим і значущим. Менш значущим є те, чи мають право учасники голосувати, чи ні, в рамках повноважень пленарного засідання. Важливішим у цьому відношенні є їх право на виступ. Але, навіть якщо вони беруть участь лише як слухачі, то їхній вплив на формування думки та спільного

підходу через неформальні бесіди з членами, котрі мають право голосу, або через розмови з особами, які завдяки своїй функції чи стану довіри можуть впливати на членів фракції з правом голосу, є значним. Тому, в юридичній літературі розглядається не тільки розрізнення між членами фракційних зборів з правом голосу та без, але й право на участь у засіданнях фракції. “До фракцій та їхніх правлінь не можуть належати особи з місцем та голосом, які б не були безпосередньо демократично легітимовані. Наслідком є протиправність рішень фракції, на які вплинули своїм голосом безмандатні учасники засідань” [7].

На організаційний рівень загальних зборів членів фракції нашаровується організаційний проміжний рівень робочих кіл і робочих груп фракцій. Поряд із зорієнтованими на організаційну структуру Верховної Ради України з його фаховими комітетами розподілом на робочі групи є ще інші формальні та неформальні угруповання щодо поділу роботи всередині фракцій для підготовки внутрішньо-фракційних рішень, у фракційних зборах та правлінні фракції. Тут йдеться про скоріш станово-політично чи фахово-політично зорієнтовані угруповання. Прикладами цього є земельні групи, жіночополітичні робочі групи або робочі групи з морської політики.

На нижньому щаблі знаходяться робочі групи, які орієнтуються на сфери компетенції фахових комітетів і об'єднують членів, надісланих фракцією у ці фахові комітети. Звичайно доповідачі з окремих законодавчих ініціатив та інших парламентських дій, які обговорюються у фракції або в комітетах, мають вагоме слово в цих робочих групах. На другому щаблі підхід окремих, одна одній фахово-підпорядкованих робочих груп, що координуються між собою, й зводиться до одного фахово-політично спрямованого спільного підходу. Політичні уявлення робочого кола звісно повинні узгоджуватися з уявленнями Правління фракції та інших робочих кіл. Обговорення окремих робочих кіл та робочих груп здебільшого перевіряються,

схвалюються, змінюються або відхиляються в інших органах. Тобто, формується групо-динамічна тенденція до знаходження рішень у малих групах. Лише як виняток, одразу на засіданні фракції у підсумку висловлюється вагоміша рекомендація.

Організація фракцій завершується керівним рівнем. Він утворюється правліннями фракцій, де голова фракції завжди має виокремлену позицію. Організаційна структура, повноваження та стиль роботи звичайної фракції Верховної Ради України приблизно однакові.

Правління фракції, як правило, складається з голови фракції, його заступників, інших членів, обраних із фракції. Саме правління керує справами фракції та планує її роботу відповідно до директив партії. Воно також готує засідання фракції й доповідає фракції про свої наради, а також про суттєві політичні процеси та тенденції. Крім того, воно скликає засідання фракції. Голови фракції та їхні заступники, як і інші члени правління фракції, регулярно відповідають за координацію певних сфер політики всередині фракції.

Голова фракції є звичайно відповідальним за всю політику своєї фракції всередині та назовні. Своє керівне завдання він виконує не тільки через головування в органах фракції, але й іншими засобами. Так, керівник фракції є головним речником своєї фракції на пленарних засіданнях, а також перед громадськістю. Голови фракцій мають надзвичайну політичну вагу, що дорівнює вазі членів уряду, якщо навіть не більшу.

Власні, чітко окреслені повноваження та координаційні завдання посідають у фракціях також заступники голів фракцій. Вони, навпаки, виконують свої завдання після відповідного обговорення, взаємно замінюючи один одного.

Парламентська практика свідчить, що головами депутатських фракцій стають, як правило, лідери тих партій або рухів, на основі яких формувався виборчий блок або виборче об'єднання, тобто, найбільш відомі політичні діячі й самі активні парламентарії. Вони є

координаторами та своєрідними організаторами роботи фракцій, і відіграють значну, а найчастіше вирішальну роль при формуванні позиції депутатської фракції по тим або іншим питанням, що виносяться на розгляд Верховної Ради України.

До організаційних питань діяльності фракції в Верховній Раді України відноситься питання про адміністративно-технічний персонал фракції. Так, відповідно до Постанови Верховної Ради України було затверджено Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України [8]. Воно встановлює, що за зареєстрованими депутатськими групами (фракціями) закріплюється адміністративно-технічний персонал, який користується їх довірою, для подання допомоги у здійсненні депутатськими групами (фракціями) функцій, передбачених Регламентом Верховної Ради України.

За згодою народних депутатів України зареєстровані депутатські групи (фракції) можуть мати додаткову кількість консультантів, утримання яких здійснюється за рахунок економії коштів у межах фонду, передбаченого на утримання помічників-консультантів народних депутатів України. Консультант депутатської групи (фракції) у своїй роботі керується законодавством України, а також Регламентом Верховної Ради України і Положенням про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України.

Консультант депутатської групи (фракції), який працює за строковим трудовим договором, має право: входити і перебувати у приміщеннях Верховної Ради України після пред'явлення посвідчення консультанта депутатської групи (фракції); бути присутнім на пленарних засіданнях Верховної Ради України, засіданнях постійних і тимчасових комісій Верховної Ради України, в яких працюють народні депутати України, що входять до складу депутатської групи (фракції), або на засіданнях, де розглядаються підготовлені ними питання; безкоштовно користуватися інформаційною базою даних та телекомунікаційними мережами Верховної Ради



України, Уряду України, Секретаріату Президента України, органів місцевого самоврядування на визначених для цього в приміщенні Верховної Ради України робочих місцях; одержувати за дорученням депутатської групи (фракції) безкоштовно в органах державної виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах і організаціях інформацію та довідкові матеріали, необхідні депутатській групі (фракції) для здійснення своїх функцій у Верховній Раді України; одержувати адресовану на ім'я депутатської групи (фракції) пошту та телеграфну кореспонденцію, відправляти цю кореспонденцію від її імені; брати участь у роботі органів місцевого та громадського самоврядування та їх виконавчих органів; за письмовим зверненням депутатської групи (фракції) користуватися копіювально-розмножувальною та обчислювальною технікою Секретаріату Верховної Ради України.

Консультант депутатської групи (фракції) зобов'язаний: за дорученням депутатської групи (фракції) готувати матеріали з питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, її Президії, постійних комісій, депутатських груп (фракцій), інших органів та організацій, подавати членам групи (фракції) допомогу в здійсненні контролю за виконанням прийнятих ними рішень; допомагати народним депутатам України, що входять у депутатську групу (фракцію), у розгляді та вирішенні порушених ними питань; брати участь в організації вивчення громадської думки, потреб і запитів виборців, вносити пропозиції щодо вирішення порушених питань; вести діловодство, забезпечувати збереження документів, які надходять на ім'я депутатської групи (фракції), контролювати своєчасне надходження відповідей на звернення депутатської групи (фракції); подавати членам депутатської групи (фракції) організаційно-технічну та іншу допомогу, пов'язану з діяльністю депутатської групи (фракції).

При виконанні своїх обов'язків консультант депутатської групи (фракції) не повинен

допускати дій, які можуть завдати шкоди діяльності народних депутатів України, що входять до складу депутатської групи (фракції).

Також, з метою вдосконалення порядку залучення науковців, спеціалістів з різних галузей господарства, фахівців міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та представників громадських організацій до законопроектної діяльності Верховної Ради України, Голова Верховної Ради України у 2003 році прийняв розпорядження "Положення про позаштатного консультанта у Верховній Раді України та в її органах" [9]. Позаштатний консультант у Верховній Раді України та її органах – це працівник, який виконує роботу без зарахування його до штату Апарату Верховної Ради України. Кількість позаштатних консультантів у депутатських фракціях (групах) визначається ними безпосередньо з урахуванням граничної чисельності. При цьому зазначається, що таких позаштатних консультантів може бути до 10 осіб.

Також, з метою впорядкування діяльності секретаріатів депутатських фракцій у Верховній Раді України 22.02.2008 року було затверджено Положення про секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України. Чисельність працівників секретаріату депутатської фракції у Верховній Раді України визначається з розрахунку не більше одного працівника для забезпечення діяльності кожного п'яти членів депутатської фракції, але не більше 30 працівників секретаріату депутатської фракції у Верховній Раді України.

Секретаріат депутатської фракції у Верховній Раді України є структурним підрозділом апарату Верховної Ради України і підпорядковується голові депутатської фракції та Керівнику апарату Верховної Ради України. Секретаріат депутатської фракції утворюється на період діяльності відповідної депутатської фракції у Верховній Раді України поточного скликання і здійснює організаційне, інформаційне, консультативно-правове та інше забезпечення діяльності депутатської фракції.

На виконання завдань секретаріат депутатської фракції розробляє проекти планів роботи депутатської фракції; організовує підготовку засідань депутатської фракції, зокрема: забезпечує народних депутатів України – членів депутатської фракції матеріалами, необхідними для розгляду винесених на засідання депутатської фракції питань; готує узагальнення щодо експертних висновків, наданих до законопроектів, супровідних та інших документів, пов'язаних із роботою над законопроектами, що мають розглядатися на найближчих пленарних засіданнях Верховної Ради України; веде протоколи засідань депутатської фракції та забезпечує підготовку проектів її рішень; за дорученням керівництва депутатської фракції готує аналітичні матеріали, економічні розрахунки та попередні висновки щодо доцільності внесених законопроектів, надає організаційну допомогу депутатській фракції у підготовці законопроектів; надає допомогу у здійсненні депутатською фракцією контролю за виконанням рішень фракції та підтриманні міжпарламентських зв'язків; за дорученням керівництва депутатської фракції координує роботу помічників–консультантів народних депутатів України – членів депутатської фракції; веде в установленому порядку діловодство секретаріату депутатської фракції: здійснює одержання, реєстрацію, облік та аналіз кореспонденції; розробляє професійно-кваліфікаційні характеристики посад та посадові інструкції працівників секретаріату депутатської фракції; за дорученням керівництва Верховної Ради України, її апарату, керівництва депутатської фракції отримує в установленому порядку інформацію та документи в міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування; взаємодіє з іншими структурними підрозділами апарату Верховної Ради України та керівництвом депутатської фракції, залучає фахівців і науковців для виконання доручених завдань; здійснює інші повноваження відповідно до завдань, визначених вищевказаним Положенням.

Для здійснення завдань, покладених на депутатів політичних партій існує така організаційна форма діяльності політичних фракцій як коаліція. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України – це добровільне об'єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. До складу коаліції входить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України.

Коаліція формується депутатськими фракціями, утвореними в порядку, встановленому Регламентом Верховної Ради України, протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання новообраної Верховної Ради України або протягом одного місяця з дня припинення діяльності попередньої коаліції. Тобто, суб'єктами формування коаліції депутатських фракцій є саме депутатські фракції, а не окремі народні депутати України (ч.6 ст.83 Конституції України) [10]. Але питання, яким чином приймається рішення депутатською фракцією щодо входження до коаліції, нормативно не визначено. Разом із тим, оскільки фракцію утворює політична партія (виборчий блок політичних партій), які за результатами виборів отримали депутатські мандати, це питання має вирішуватися відповідно до Закону України “Про політичні партії”. Виходячи з принципів демократизму та рівноправності членів політичної партії, які закріплені в даному Законі, рішення про входження тієї чи іншої фракції до коаліції повинно бути ухвалено більшістю народних депутатів, що входять до відповідної фракції.

Коаліція вносить відповідно до Конституції України пропозиції стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України та кандидатур на посади інших членів Кабінету Міністрів України. Питання про внесення пропозицій стосовно кандидатур Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України розглядається на загальних зборах коаліції. Рішення коаліції з пропозиціями стосовно кандидатури Прем'єр-міністра України не

пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення передається Голові Верховної Ради України для невідкладного направлення його Президентові України, а щодо членів Кабінету Міністрів України – Прем'єр-міністрові України в день його призначення.

В свою чергу, слід відмітити, що в Україні для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань для роботи Верховної Ради створюється консультативно-дорадчий орган – Погоджувальна рада депутатських фракцій у Верховній Раді України. До її складу входять Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції, перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Головує на засіданнях Погоджувальної ради Голова Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Перший заступник чи заступник Голови Верховної Ради України.

Народні депутати мають право бути присутніми на засіданнях Погоджувальної ради, брати участь у обговоренні питань, що розглядаються, вносити пропозиції щодо проектів порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань (ст.ст.20, 24, 25 Регламенту Верховної Ради України).

У засіданнях Погоджувальної ради мають право брати участь суб'єкти права законодавчої ініціативи чи їх представники; голова тимчасової спеціальної комісії, тимчасової слідчої комісії з правом дорадчого голосу, якщо на засіданні Погоджувальної ради розглядаються питання, віднесені до повноважень такої комісії; відповідальні працівники апарату Верховної Ради України, які здійснюють організаційно-технічне забезпечення

проведення Погоджувальної ради та пленарних засідань Верховної Ради. Погоджувальна рада проводить свою роботу у формі засідань, як правило, в понеділок тижня пленарних засідань. Засідання Погоджувальної ради є правомочним за умови присутності на ньому не менше половини її складу з правом ухвального голосу.

Засідання Погоджувальної ради скликаються Головою Верховної Ради України, а в разі його відсутності – Першим заступником чи заступником Голови Верховної Ради України або за ініціативою представників двох чи більше депутатських фракцій у разі необхідності. Робота Погоджувальної ради здійснюється гласно, її засідання є відкритими, за винятком випадків прийняття рішення про проведення закритого засідання. На кожному засіданні Погоджувальної ради ведеться протокол та стенограма засідання. Протокол засідання Погоджувальної ради підписує головуючий на засіданні.

Погоджувальна рада узгоджує проект плану законопроектної роботи та рекомендує його Верховній Раді України для затвердження; розглядає та ухвалює пропозиції щодо проектів календарного плану роботи сесії, порядку денного сесії, розкладу пленарних засідань та тижневого порядку денного пленарних засідань; погоджує кандидатів на посади голови комітету, першого заступника, заступника голови та секретаря комітету; вносить Голові Верховної Ради України пропозицію щодо скликання позачергового пленарного засідання Верховної Ради України та дати його проведення на вимогу трьох депутатських фракцій чи п'яти комітетів; розглядає питання про вжиття заходів щодо забезпечення присутності народних депутатів на пленарних засіданнях; вносить пропозиції щодо проведення парламентських слухань; розглядає інші пропозиції з організації роботи Верховної Ради України відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

“Склад погоджувальних органів в окремих країнах досить різний, але основою його завжди є представники всіх або, принаймні,

провідних партійних фракцій. Наприклад, Рада старійшин Бундестагу Німеччини складається з голови палати, його заступників і 24 депутатів, висунутих фракціями та парламентськими групами пропорційно їхньої чисельності” [11]; у Словаччині Депутатський собор складається винятково з членів, делегованих депутатськими групами; в Грузії в Бюро парламенту входять Голова парламенту, його заступники, а також голови парламентських фракцій і комітетів. І навіть там, де немає формалізованого колегіального керівного органу, наприклад, у Великобританії в Палаті громад, для керівництва палатою й виробленню основних напрямків діяльності, спікер постійно, хоч і неформально контактує з лідерами партійних фракцій. В Росії, основною організаційною формою участі депутатських об’єднань є Рада Державної Думи – так званий міжфракційний орган, який характеризується як колегіальний, постійно діючий орган палати, створений для попередньої підготовки та розгляду організаційних питань діяльності палати на основі фракційного представництва.

Одночасно слід відмітити, що при всьому різноманітті політичних партій та рухів, представлених у Верховній Раді України, між депутатськими фракціями складаються стійкі зв’язки, що часто виражаються в збігу позицій фракцій по обговорюваних питаннях. Взаємодія між депутатськими фракціями залежить насамперед від соціально-політичної та економічної ситуації в державі та від відношення політичних партій і рухів, які представляють фракції, до певних подій, яким вони повинні дати свою оцінку. При цьому, для деяких партій ці події є стимулом до впливу, зміцненню зв’язків, а для деяких – перешкодою до них, а іноді й причиною розриву, що у свою чергу негативно впливає на загальні результати діяльності Верховної Ради. На нашу думку, в ієрархії організаційних підрозділів Верховної Ради України вищі позиції зайняті не комітетами та комісіями, а саме депутатськими фракціями.

Таким чином, проаналізувавши організа-

ційно-правові форми діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України та з’ясувавши особливості внутрішньої структури депутатських фракцій слід зробити наступні висновки:

1. В керівництві фракції присутні правління фракції, голова фракції і його заступники, співголови та відповідальний секретар.

2. Зареєстрованим депутатськими фракціям допомогу надає адміністративно-технічний персонал.

3. Секретаріат депутатської фракції здійснює організаційне, інформаційне, консультативно-правове та інше забезпечення діяльності депутатської фракції.

4. Коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України – це добровільне об’єднання депутатських фракцій, яке формується у Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій. Коаліція вносить відповідно до Конституції України пропозиції стосовно кандидатури Прем’єр-міністра України та кандидатур на посади інших членів Кабінету Міністрів України.

5. Для попередньої підготовки і розгляду організаційних питань для роботи Верховної Ради створюється консультативно-дорадчий орган – Погоджувальна рада депутатських фракцій.

Разом із тим, розглянуте свідчить про необхідність узагальнення та глибокого аналізу наведеного теоретичного та практичного матеріалу, оцінки окремих тенденцій та обґрунтування на цій основі в подальшому проблем, пов’язаних із дослідженням статусу парламентських фракцій, зокрема, щодо організації взаємодії та удосконалення діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Гавриш С. Б. Парламентаризм в Україні / С. Б. Гавриш // Парламентська реформа: теорія та практика : збірник наук. праць. – 2001. – Вип. 6. – С. 18.



2. Топалова С. О. Партийна структуризація парламенту: з досвіду західних демократій / С. О. Топалова // Збірник наук. праць ХФ УАДУ. – 2001. – Ч. 3: Державне управління та місцеве самоврядування. – С. 53–55.
3. Горьовий Л. Парламент України: проблеми управління / Л. Горьовий, О. Ющик. // Віче. – 1997. – № 4. – С. 2.
4. Закон України “Про статус народного депутата України” : від 17.11.1992 р., № 2790 // ВВР України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
5. Регламент Верховної Ради : від 19.09.2008 р., № 547 // ВВР України. – 2009. – № 1–4. – Ст. 1
6. Бобо Щуц. Поняття демократії в Швеції / Бобо Щуц // Юридичний вісник України. – 2003. – № 7. – С. 1–6.
7. Зебальд М. Тематизуюча функція опозиції: парламентська більшість німецького Бундестагу як інновативна сила політичної системи ФРН / Зебальд М. – Дис-Пассау, 1991. – 163 с.
8. Постанова Верховної Ради України “Про Положення про консультанта депутатської групи (фракції) Верховної Ради України” : від 13.10.1995 р., № 378 // ВВР України. – 1995. – № 36. – Ст. 280.
9. Розпорядження Голови Верховної Ради України “Положення про позаштатного консультанта у Верховній Раді України та в її органах” : від 07.07.2003 р., № 701 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=701%2F03-%F0%E3>.
10. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Грובהва В. П. Деякі аспекти діяльності фракцій в Бундестазі / В. П. Грובהва // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2004. – Вип. № 27. – С. 238–243.

*Кульчицька О. В. Організаційно-правові форми діяльності депутатських фракцій у Верховній Раді України / О. В. Кульчицька // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 383–391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09kovvru.pdf>*

Виявлено особливості реалізації повноважень депутатських фракцій у Верховній Раді України. Зазначено, що фракції відіграють важливу роль у законодавчому механізмі українського парламенту. Розкрито суперечливі моменти, як особливості організації роботи народних депутатів в депутатських групах (фракціях).

\*\*\*

*Кульчицкая О.В. Организационно-правовые формы деятельности депутатских фракций в Верховной Раде Украины*

Виявлены особенности полномочий депутатских фракций в Верховной Раде Украины. Указано, что фракции играют важную роль в законодательном механизме украинского парламента. Раскрыты противоречивые моменты, как особенности организации работы народных депутатов в депутатских группах (фракциях)

\*\*\*

*Kulchitskaja O.V. Organizational-Legal of the Form of Activity of Deputy Fractions in the Verkhovna Rada of Ukraine*

There are had been revealed the deputy groups authorities in Verkhovna Rada of Ukraine. It had been pointed out, that the fractions play significant role in the legislative mechanism of the Ukrainian parliament. The author disclosed the conflicting issues, as the peculiarities of the elected representative of the people activity organization in the deputy groups (fractions).