

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ У МІСЬКИХ, ОБЛАСНИХ, РАЙОННИХ РАДАХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ЇХ РОБОТИ

Досліджено правовий статус депутатських фракцій у місцевих радах, їх участь у підготовці та прийнятті рішень місцевого значення, практику проведення їхніх засідань, робить пропозиції щодо вдосконалення положень українського законодавства про місцеве самоврядування.

In this article author analyzes the status of deputies' fractions in local councils, their role in decision-making process, the procedure of their sittings, makes propoistions concerning the improvement of ukrainian law regulating local self-governmnet.

Ключові слова: місцеві ради, депутатські фракції.

Зміна системи виборів до місцевих рад на пропорційну має своїм результатом структурування за партійною ознакою міських, обласних та районних рад, перетворення депутатських фракцій на один із основних суб'єктів процесу розробки та прийняття рішень. Сьогодні засідання фракцій є важливою організаційною формою роботи місцевих рад, де відбувається обговорення основних питань, проектів рішень тощо. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" потребує системних змін і доповнень у частині регламентації роботи депутатських фракцій у радах, обраних за пропорційною системою, зокрема в аспекті чіткого закріплення їхнього правового статусу, а також закріплення основних процедурних норм щодо проведення їхніх засідань.

Питанню роботи депутатських об'єднань у місцевих радах у спеціальній літературі приділено небагато уваги. Цього питання у своїх роботах торкалися такі автори радянського періоду, як В. Карабут [3], Н. Беляєва [2], Р. Сафаров [6], але за тодішнього існування однопартійної системи в їхніх роботах ішлося про депутатські групи, і застосування багатьох їх положень є неможливим для аналізу роботи депутатських фракцій сьогодні. За часів незалежності опубліковано низку статей, що висвітлюють роботи депутатських фракцій у парламенті, зокрема це роботи Х. Приходька, Ю. Барабаша, К. Манжула, О. Марцеляка. З огляду на те, що вибори за пропорційною системою на місцевому рівні є нововведенням, вивчення досвіду роботи фракцій у місцевих радах є надзвичайно цінним. Щодо роботи депутатських фракцій на рівні місцевого самоврядування, то в літературі сьогодні важко знайти актуальні рекомендації щодо визначення їх правового статусу та нормативної регламентації проведення їх засідань.

Наразі, коли засідання депутатських фракцій можна назвати важливою формою роботи міських, селищних та сільських рад, питання регулювання їх проведення, а також допустимих меж такого регулювання набуває значної актуальності.

Метою цієї статті є аналіз правового статусу депутатських фракцій за сучасних умов функціонування місцевих рад, процедури проведення їхніх засідань, формулювання пропозицій щодо її нормативно-правової регламентації.

Першим, на що варто звернути увагу, це те, що сьогодні роль депутатських груп у міських, районних, обласних радах є фактично нівельованою і вони мають, порівняно з депутатськими фракціями, вторинне значення, водночас існує законодавче прирівнення цих двох суб'єктів у їхніх правах. Вбачається за доцільне в Законі України "Про місцеве самоврядування" визначити, що в міських, обласних та районних радах, депутатами, обраними за списком однієї політичної партії чи блоку партій, утворюються депутатські фракції. Саме депутатським фракціям повинні бути надані такі права, як право на пропорційне представництво в постійних і тимчасових комісіях ради; на попереднє обговорення кандидатур посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада; на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради; на об'єднання зусиль з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції та іншими правами, передбаченими законами України [1]. Окрім наведених прав, депутатським фракціям також варто б надати право нормотворчої ініціативи, оскільки вони є представниками політичних сил у раді, і через них партії мають втілювати свої передвиборні програми шляхом пропонування нових проектів рішень, що стосуються життя громади. Дані ж про проекти нормативних актів, внесені на розгляд ради фракціями політичних сил, повинні підлягати обов'язковому опублікуванню, щоб давати громадянам можливість відстежувати активність обраних ними політичних сил. Також фракціям повинне надаватися право на пропорційну участь у розподілі керівних посад постійних комісій. Оскільки роль голови постійної комісії, його заступника у міській, районній чи обласній раді є вагомою, і ці особи мають реальну можливість впливати на хід обговорення питань порядку денного та прийняття рішення з нього, політичні сили, що отримали мандати, повинні мати закріплене право претендувати на розподіл керівних посад у комісіях, відповідно до кількісного представництва фракції в раді.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" варто вказати, що в міських, обласних та

районних радах можуть бути створені депутатські групи, які є об'єднанням депутатів за професійною, гендерною, віковою чи іншими ознаками чи за спільністю вирішуваних проблем. Незважаючи на те, що депутатські групи в радах, обраних за пропорційною системою, вже не відіграють такої ролі, як фракції, можливість створення таких об'єднань може бути передбачено законом як певний інструмент лобювання окремих питань, що можуть бути спільними для представників різних політичних сил, зокрема прав молоді чи жінок або окремих питань життя міста. Водночас, закріплення законом права на гарантований виступ з кожного питання порядку денного для депутатських груп призведе до зловживань, коли в межах однієї фракції створюються декілька груп і фракція отримуватиме по кілька виступів з одного питання. Як таке згадування про депутатські групи повинне мати місце в законодавстві задля створення певних умов для плюралізму позицій у межах ради, можливість обґрунтовано заявити, що в раді існує група людей, що відстоює певне питання і зменшення приводів ігнорування керівництвом ради питань, здатних об'єднати представників різних політичних сил. Щодо прав депутатських груп у міських, районних та обласних радах, то вбачається за доцільне закріпити право нормотворчої ініціативи та право на гарантований виступ перед початком пленарного засідання. Водночас депутатські групи в радах, що обираються на мажоритарній основі, мають залишитися рівними у правах з депутатськими фракціями.

Другим важливим питанням є процедура проведення засідань депутатських фракцій. Зваженим повинен бути підхід до можливих меж її нормативної регламентації, адже засідання депутатської фракції за своєю сутністю має подвійну природу: з одного боку, це форма роботи представницького органу місцевого самоврядування, що потребує певної регламентованості й уніфікації правил її проведення, а з іншого – це форма зібрання і спілкування групи однодумців у межах ради, що вимагає певної свободи дій і варіантів вибору формату їх проведення.

Традиційно засідання фракції веде її голова, на ньому обговорюються питання порядку денного пленарного засідання. З кожного питання проводиться дискусія, депутати висловлюють свою думку. Як правило, з усіх питань проводиться голосування і шляхом консенсусу фракція визначає, як голосувати з цього питання під час пленарного засідання. Також на засіданні фракції депутати визначають, кому доручити виступ з кожного питання. Під час засідання ведеться протокол, в якому фіксуються прізвища депутатів, що виступали в обговоренні, результати голосування, рішення, які були прийняті, кому з депутатів доручено виступ з кожного питання. У практиці роботи парламентських фракцій зарубіжних країн використовуються “французька” та “американська” моделі взаємовідносин всередині фракцій. Французька характеризується жорсткою дисципліною і недопустимістю “вільного” голосування, окрім питань, що не мають широкого резонансу. “Американська” ж модель є ліберальною і депутати голосують на власний розсуд [4, с. 99]. Сьогодні дисципліна голосування серед депутатів фракцій українських політичних сил у місцевих радах залежить від керівництва конкретних організацій політичних партій. Місцеві організації політичних сил по-різному ставляться до можливості “вільного” голосування. У сучасних реаліях наявності політичної корупції всередині представницьких органів жорстка партійна дисципліна в середині фракції вбачається необхідною. Але її забезпечення вимагає закріплення на законодавчому рівні права політичних партій позбавляти депутатського мандата представника, що допускає голосування всупереч рішенню фракції на пленарному засіданні ради.

Пленарне засідання є певною ареною боротьби політичних сил і зазвичай фракції намагаються тримати в таємниці їх певні рішення та позиції з окремих питань, щоб не давати супротивникам можливості підготуватися, тому не є доцільним пропонувати закріпити обов'язок передавати протокол засідання фракції головному на пленарному засіданні до його початку. Водночас можна розглянути можливість закріпити необхідність надавати у президію на початку пленарного засідання витяг з протоколу із зазначенням прізвищ депутатів, яким доручено право виступу від фракції з визначених питань. Адже виступ від фракції зазвичай є значно довшим за індивідуальний виступ депутата, і на практиці трапляються випадки, коли два депутати водночас подають заявку на виступ від фракції, і навпаки, коли в разі конфлікту між депутатом (чи фракцією в цілому, як представниками конкурентної політичної сили) із головуючим на засіданні першому не дають передбаченого регламентом часу на виступ від фракції під приводом того, що немає доказів, що саме йому дане таке доручення, а питання не може бути вирішене одразу внаслідок відсутності з якоїсь причини на засіданні інших членів фракції.

Іншим законодавчим положенням, що буде корисним для забезпечення систематичної та ефективної роботи депутатських фракцій у межах ради є закріплення за радою обов'язок забезпечити депутатські фракції приміщенням для проведення засідань. Таку норму містить, зокрема, регламент Харківської обласної ради [5]. Закон не може у дрібних деталях регламентувати проведення засідань фракцій, але має зобов'язати місцеві ради створити максимальні умови для їх щоденної роботи.

Отже, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” потребує значних змін щодо регламентації правового статусу депутатських фракцій у місцевих радах. Депутатським фракціям у міських, селищних та обласних радах повинен надаватися значно ширший перелік прав порівняно з депутатськими групами. До вже закріплених у законі прав пропонується надати право нормотворчої ініціативи і на пропорційну участь у розподілі керівних посад постійних комісій. Процедура проведення засідань депутатських фракцій не може бути надто детально врегульована законодавством, адже йдеться не тільки про організаційну форму роботи представницького органу місцевого самоврядування, а й про діяльність певної політичної сили в межах ради, що потребує максимальної свободи. Водночас закон повинен

передбачати обов'язок ради створювати необхідні умови для роботи фракції, зокрема, надавати приміщення для проведення її засідань. Вбачається за доцільне законодавчо закріпити необхідність ведення протоколу засідання фракції.

Дослідження роботи фракцій політичних партій у місцевих радах сприятиме науковому осмисленню їхньої теперішньої ролі в роботі представницьких органів місцевого самоврядування та стане основою для вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення та систематизації їхньої роботи в межах ради, плідної співпраці між собою, зв'язку з політичною силою, яку вони представляють, та виборцями.

Література:

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. *Беляева Н. Г.* Депутатские группы горсоветов до принятия Конституции СССР 1936 г. / Н. Г. Беляева // Правоведение. – 1967. – № 6. – С. 117–121.
3. *Карабут В. М.* Депутатские группы / В. М. Карабут. – М. : Юрид. лит., 1976. – 72 с.
4. *Марцеляк О. В.* Статус депутатських фракцій і груп: вітчизняний і зарубіжний досвід / О. В. Марцеляк // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 95–100.
5. Регламент Харківської обласної ради. – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua/>
6. *Сафаров Р. А.* Территориальные депутатские группы местных Советов / Р. А. Сафаров // Советское государство и право. – 1961. – № 6. – С. 97–102.

Надійшла до редколегії 30.03.2009 р.