

*В. М. Тупіцин,*  
здобувач кафедри регіонального управління  
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

## **РЕГЛАМЕНТ МІСЦЕВОЇ РАДИ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ КОЛЕГІАЛЬНОГО ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Здійснено науково-теоретичний аналіз основних організаційних засад функціонування колегіального органу місцевого самоврядування на прикладі регламентів міських рад, відповідність їх законодавчому полі України.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, регламент місцевої ради, організаційні засади функціонування колегіального органу, перспективи розвитку місцевого самоврядування.

Після кожних місцевих виборів у багатьох органах місцевого самоврядування змінюється керівництво. Разом з новими людьми до цих установ приходять нова політика, нова система цінностей та пріоритетів. Але далеко не завжди разом із цим приходять нові методи діяльності. Найпершою дією “нової влади” в місцевій раді є затвердження регламенту її роботи – Закон України “Про міське самоврядування в Україні” (далі – Закон) вимагає зробити це не пізніше як на другій сесії. Це цілком потрібна та необхідна дія, оскільки далеко не всі процедурні питання роботи ради прописані в законодавстві. І саме цей нормативний акт може встановити ті самі нові правила функціонування та діяльності органів влади, які дозволять владі стати як “відкритою та прозорою”, так і орієнтованою на людей.

У той же час створення регламенту місцевої ради залишається прерогативою самостійної творчості місцевих діячів. Органи місцевого самоврядування змушені самостійно визначати організаційні основи своєї діяльності. Сьогодні не існує Типового регламенту місцевої ради, який був би рекомендований до прийняття місцевим радам. І далеко не завжди є гарантія успішності виконання цієї задачі.

Виняткова важливість регламенту в організації діяльності місцевої ради не спричинила підвищеної уваги до цього документу з боку науковців.

До сьогодні регламент місцевої ради не став об'єктом окремого наукового дослідження. Організаційні засади діяльності місцевих рад досліджують сучасні видатні українські науковці В. Куйбіда [2] та Р. Плющ [3]. Окремі аспекти організації діяльності досліджують В. Савицький, І. Ковтун, Н. Шаргородська, В. Тимків та ін. Проте науковці залишають поза уваги регламент місцевої ради та не здійснюють узагальнення практики використання цього внутрішнього технічного документу. Все це актуалізує потребу дослідження регламенту як основоположного документу, яким визначається організація діяльності місцевої ради.

Метою даної статті є аналіз та узагальнення практики функціонування регламенту місцевої ради як організаційної основи колегіального органу місцевого самоврядування.

Регламент місцевої ради є винятково важливим документом. Він є обов'язковим, сфера його застосування не виходить за межі організації діяльності місцевої ради. Правовий статус такого важливого нормативного акту визначається лише двома частинами (13 і 14) ст. 46 Закону.

Стосовно регламенту місцевої ради у Законі наголошено:

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради затверджується регламент ради (ст. 26, ч. 1, п. 1).

2. Виключно на пленарних засіданнях обласної чи районної ради затверджується регламент ради (ст. 43, ч. 1, п. 5).

3. Не пізніше як на другій сесії затверджується регламент роботи відповідної ради (ст. 46, ч. 13).

4. Порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії визначаються регламентом ради (ст. 46, ч. 14).

5. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються регламентом відповідної ради (ст. 47, ч. 15).

Таким чином, регламент місцевої ради повинен визначати процедурні питання роботи ради та порядок проведення її сесії. Тобто, регламент призначений для регулювання діяльності самої ради. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону регламент сільської ради затверджується виключно на її пленарному засіданні. Ч. 13 ст. 46 Закону вимагає зробити це не пізніше як на другій сесії новообраної ради. Отже, в регламенті сільської ради повинні бути відображені наступні технічні моменти організації її діяльності:

- порядок скликання сесії ради;
- порядок підготовки та розгляду радою питань;
- порядок прийняття радою рішень з процедурних питань (перш за все – про затвердження порядку денного сесії);
- порядок роботи сесії;
- перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій
- порядок створення та діяльності депутатських груп та фракцій [1].

Практика використання регламентів місцевих рад свідчить, що зазвичай текст регламенту в переважній більшості своїй є наслідком переписування із Закону вже встановлених та діючих норм, стосовних організації роботи місцевої ради саме цього типу (сільської, міської, районної тощо). При цьому далеко не завжди в регламенті місцевої ради визначено порядок здійснення технічних процедур, обов'язково необхідних для функціонування ради. Наприклад, вже на першій сесії новообраної міської ради необхідно обрати секретаря ради. Без цього посадовця організація діяльності ради як колегіального органу влади просто неможлива. Але закон не містить вимоги щодо обов'язковості визначення цього моменту в регламенті місцевої ради.

Для аналізу практики застосування цього винятково важливого документу в якості типового прикладу найкраще взяти ситуацію в міській раді другого в Україні міста – Харкова. Харківська міська рада має в своєму розпорядженні найбільші ресурси серед усіх міст України (перш за все –

значні інтелектуальні) та позбавлена необхідності співіснувати з міською державною адміністрацією.

Регламент Харківської міської ради доволі чітко та детально визначає основні важливі моменти організації роботи міської ради. 79 статей, об'єднано в 26 глав, регламентують нормотворчу діяльність, форми роботи депутата, систему органів міської ради та ін. Документ є чітко структурованим та містить детальне визначення процедурних моментів діяльності. У ньому містяться деякі досить вдалі моменти, що могли б дати взірць вирішення деяких проблем.

Наприклад, доволі успішно та корисно для запозичення визначено порядок забезпечення гласності засідань міської ради, чому присвячена ціла глава. Закон про місцеве самоврядування вимагає, щоб засідання ради відбувалися «гласно». Але в законодавстві України відсутня вимога, щоб засідання місцевої ради були «відкриті», тобто був відкритий доступ на них (для таких великих міст, як Харків, це технічно неможливо). За сучасним регламентом Харківської міськради *“гласність засідань міської ради забезпечується шляхом її трансляції по телебаченню і радіо”* [5].

Надзвичайно корисною є заборона особистих звернень до присутніх у залі під час виступу (п. 4 ч. 1 ст. 24 Регламенту) [5]. Це дозволяє виключити особистий вплив виступаючого на присутніх та уникнути впливу особистих, неофіційних факторів на прийняття рішення.

Проте Регламент Харківської міської ради містить також кілька невдалих моментів, які інколи навіть суперечать чинному законодавству та можуть ускладнити роботу ради. Наприклад, деякі його норми стосуються регулювання зовсім інших сфер, не пов'язаних з організацією діяльності саме міської ради. У тексті достатньо часто зустрічаються намагання встановити певні правила й для інших установ, посадовців та навіть простих мешканців міста. Наприклад, цілу главу присвячено міському голові, хоча його статус і порядок діяльності встановлюється не регламентом ради, а законами України.

У Регламенті Харківської міської ради мають місце й інші суперечливі норми. Так, ч. 8 ст. 1 визначає, що *“рішення міської ради ... є обов’язковими для виконання на території міста Харкова громадянами, які постійно або тимчасово проживають на території міста”* [5]. Тут має місце перевищення повноважень, оскільки дієвість рішень ради встановлює закон, а не регламент. До того ж, таке формулювання визначає, що громадяни, які не проживають на території міста, а тільки перебувають там, зовсім не зобов’язані зважати на рішення Харківської міської ради.

Не дуже коректно прописано в ст. 5 Регламенту забезпечення трансляції засідань міської ради. Згідно з другою частиною цієї статті радіо- та телетрансляція *“може проводитися” “відповідно до процедурного рішення міської ради”* (тобто на ведення трансляції потрібно спеціальне рішення). Але згідно з ч. 6 ст. 3 саме через таку трансляцію забезпечується гласність засідань міської ради. Отже, ніяких умов щодо можливості неведення трансляції не повинно бути.

Ч. 4 ст. 6 Регламенту забороняє *“вносити до залу зброю”* [5]. Але режим використання зброї встановлюється зовсім не регламентом місцевої ради, а відповідними нормативно-правовими актами України. До того ж існує кілька груп людей, постійне носіння зброї для яких є професійним обов’язком (наприклад, міліція). Такі люди просто не зможуть виконувати свої обов’язки, оскільки їм не можна буде увійти до зала засідань.

Згідно з ч. 1 ст. 13 Регламенту *“позачергова сесія ... скликається міським головою”* [5]. Але ст. 46 Закону передбачає принаймні ще трьох суб’єктів, спроможних скликати сесію (секретар ради, третина депутатів чи постійна комісія ради). Отже, ця норма суперечить чинному законодавству України.

Дещо суперечливим є механізм формування порядку денного. Регламент Харківської міської ради дозволяє вносити пропозиції щодо цього тільки міському голові, депутатам, постійним комісіям та виконавчому комітету ради, а також загальним зборам громадян (ч. 1 ст. 35) [5]. Але Закон

передбачає це право також у голови місцевої державної адміністрації та голови обласної ради (ч. 12 ст. 47) [1].

Зовсім суперечать чинному законодавству України деякі норми Регламенту Харківської міської ради стосовні діяльності тимчасових контрольних комісій ради. Так, Закон визначає, що *“повноваження тимчасової контрольної комісії ради припиняються з моменту прийняття радою остаточного рішення щодо результатів роботи цієї комісії”* [1]. А Регламент передбачає, що міська рада спеціально приймає рішення про *“заздалегідь визначений час”* діяльності комісії (п. 4 ч. 3 ст. 71) [5]. Окремо запроваджується абсолютно незаконне повноваження ради прийняти рішення щодо завершення роботи тимчасової контрольної комісії (ч. 2 ст. 74) [5].

Окрім того, в тексті регламенту мають місце банальні переписування різних законів України (*“Про місцеве самоврядування в Україні”*, *“Про статус депутатів місцевих рад”*) і навіть Конституції України. У цілому Регламент Харківської міської ради є доволі цікавим документом, який містить як дуже гарні, так і не дуже вдалі моменти. Але він не може претендувати на звання досконалого нормативно-правового акта (хоча й може служити достатньо вдалим взірцем для подібних документів).

Іншим достатньо прийнятним прикладом регламенту місцевої ради може бути Регламент Лисичанської міської ради. Це місто є цілком типовим для України, тому регламент його міської ради є цілком презентабельним для дослідження.

Регламент Лисичанської міської ради має доволі чітку й зручну структуру. Окремими розділами прописаний порядок роботи сесії ради, її депутатів та посадових осіб, комісій ради. У ст. 1.3 міститься перелік нормативно-правових актів, які визначають не тільки порядок діяльності ради, але й порядок її формування, а також діяльності її органів, депутатів та посадових осіб. До таких актів віднесені тільки Конституція, закони України *“Про місцеве самоврядування в Україні”* та *“Про статус депутатів місцевих рад”* і сам Регламент [4]. Проте порядок саме формування ради визначає

Закон України “Про місцеві вибори”, який не згаданий в Регламенті. До того ж регламент місцевої ради не може здійснювати правове нормування організації роботи органів ради, її депутатів та посадових осіб, оскільки повинен стосуватися лише процедурних питань діяльності ради (як це зазначено в ч. 14 ст. 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Досить своєрідно Регламент Лисичанської міської ради вирішує питання гласності проведення сесій ради, передбаченої ч. 16 ст. 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Ст. 2.2 Регламенту визначає, що *“сесії ради проводяться відкритими засіданнями”*, після чого ця норма конкретизується: *“у відкритих засіданнях можуть брати участь народні депутати України, представники державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, трудових колективів, засобів масової інформації”* [4].

Деякі норми та позиції Регламенту Лисичанської міської ради дозволяють значно покращати організацію проведення сесії. Наприклад, надзвичайно прогресивною виглядає позиція ч. 3 ст. 2.7, яка передбачає інформування депутатів на початку пленарного засідання про стан справ в місті. У ч. 4 ст. 2.7 чітко прописаний механізм призупинення пленарного засідання, в тому числі – для консультацій перед голосуванням, а в ч. 5 – порядок виступу. В цій же частині міститься дуже доречна норма: *“під час засідання ради головує не коментує та не дає оцінок відносно виступаючих та їх виступів”* [4].

Ч. 1 ст. 2.7 Регламенту Лисичанської міської ради детально визначає режим розгляду питань на сесії у спрощеному порядку. В ч. 5 цієї ж статті визначено обов’язки виступаючого. Тут містяться й норми щодо позбавлення слова за порушення цих вимог. Регламент містить також і норми, які захищають права окремого депутата. Так, згідно абзацу другого ч. 5 ст. 2.10, голосування з процедурних питань не може відбуватися без підрахунку голосів, якщо хоча б один депутат виступить проти цього. Ч. 15 ст. 2.10

визначає строки вступу в силу рішень міської ради. І хоча це питання визначено ч. 5 ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування”, в Регламенті Лисичанської міської ради є певні додаткові норми щодо цього. Так, згідно з ч. 16 ст. 2.10 *“рішення ради, що передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення, вступають в силу через десять днів після їх опублікування в пресі, та діють ... не довше терміну повноважень ради”*. Такий порядок надає можливість всім, кого це стосується, заздалегідь дізнатися про рішення. А територіальна громада має можливість через вибори висловити своє відношення до такого рішення (не проголосувати за депутатів, які прийняли це рішення, на найближчих виборах) [4].

Наявність явно прогресивних норм, які дозволяють краще організувати діяльність місцевої ради, не убезпечило Регламент Лисичанської міської ради від певних суперечливостей. Так, ч. 4 ст. 3.3 Регламенту передбачає право фракції *“об’єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді або опозиції”*. З іншого боку, в той же час мають місце певні обмеження прав депутатів, об’єднаних у фракції. Так, ч. 5 тієї ж статті визначає, що *“депутатська група, фракція не має право виступати від імені населення міста”* [4]. Але згідно з ч. 2 ст. 3.1 самого ж Регламенту та ч. 2 ст. 49 Закону України “Про місцеве самоврядування” кожен окремий депутат *“представляє інтереси всієї територіальної громади”* міста. А згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” депутат місцевої ради *“зобов’язаний виражати ... інтереси відповідної територіальної громади”*. Таким чином виходить, що депутати, об’єднані у фракції, втрачають свої представницькі функції.

Ст. 4.3 Регламенту Лисичанської міської ради (разом з ч. 2 ст. 47 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) визначає, що у структурі постійної комісії ради в обов’язковому порядку повинен бути голова, а інші питання структури відносить на розсуд самої комісії. У той же час інші норми ст. 4.3 Регламенту передбачають існування у структурі



комісії посад заступника голови та секретаря постійної комісії. Це є прямим втручанням в сферу компетенції комісії, оскільки питання її структури вона повинна вирішувати сама.

Проте деякі норми Регламенту Лисичанської міської ради дещо обмежують передбачені чинним законодавством певні права деяких установ. Так, згідно з ч. 1 ст. 2.5 регламенту *“пропозиції з питань порядку денного сесії можуть бути внесені міським головою, постійними комісіями, депутатами, виконавчим комітетом міської ради, головою обласної ради, загальними зборами громадян”* [4]. Але згідно з ч. 12 с. 46 Закону України *“Про місцеве самоврядування в Україні”* такими ініціаторами можуть бути ще й голова місцевої державної адміністрації [1].

Окрім того, деякі норми Регламенту лисичанської міської ради не тільки суперечать чинному законодавству, але й порушує права громадян. Так, ч. 6 ст. 2.7 визначає: *“Пленарні засідання ради та засідання постійних комісій проводяться російською мовою”* [4]. Але ніхто в Україні не скасовував статус української мови як державної ні взагалі, ні для окремих регіонів. А цей статус передбачає, як відомо, й використання в офіційному діловодстві. Цілком доречним було б, коли для офіційного діловодства чи виступів передбачалося використання мов національних меншин (в тому числі – російської). А в існуючій редакції ця норма Регламенту відверто порушує права україномовного населення та носіїв інших мов, оскільки забороняє використання в роботі ради та її органів інших мов, в тому числі – державної.

У цілому Регламент Лисичанської міської ради є типовим прикладом внутрішнього нормотворення органів місцевого самоврядування України. У цьому документі поєднуються як безумовно успішні та прогресивні норми, так і певні суперечливі позиції. Встановлений цим документом порядок організації дозволяє місцевій раді успішно здійснювати своє функціонування.

Таким чином, аналіз регламентів місцевих рад України дозволяє визначити певні тенденції та закономірності у використанні цих документів. Так, вони містять основні позиції, необхідні для організації діяльності ради. У той же час тексти цих актів мають значні запозичення з чинного законодавства, які далеко не завжди стосуються діяльності ради. Крім того, доволі часто регламенти місцевих рад містять досить суперечливі позиції, які далеко не завжди відповідають чинному законодавству України. Недостатньо детально регламентується організація проведення першої сесії новообраної місцевої ради, що створює передумови неспроможності представницьких органів місцевого самоврядування. Проте регламенти місцевих рад мають і достатньо прогресивні моменти, що дозволяє значно підвищити законність і демократизм у місцевому самоврядуванні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0&p=1306005822211725>
2. Куйбіда В. С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2003. – 567с.
3. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект : монографія / Р. М. Плющ. – Херсон : Вид-во ВАТ “Херсон. міська друк.”, 2006. – 396 с.
4. Регламент Лисичанського городского совета шестого созыва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lis.gov.ua/reglament-gorodskogo-soveta>
5. Регламент Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/reglament-harkivskoyi-miskoyi-radi-54.html>

#### ***Tupicin V. M. Regulation of the local council as the organizational basis of collective body of local government.***

The scientific-theoretical analysis of the basic institutional frameworks for the collective body of local government regulations on the example of city councils, their compliance with the legislative field in Ukraine.

**Key words:** local government, local council regulations, institutional frameworks for the collective body, the outlook for local governments.

#### ***Тулицын В. Н. Регламент местного совета как организационная основа деятельности коллегиального органа местного самоуправления.***

Осуществлен научно-теоретический анализ основных организационных основ функционирования коллегиального органа местного самоуправления на примере регламентов городских советов, соответствие их законодательном поле Украины.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, регламент местного совета, организационные основы функционирования коллегиального органа, перспективы развития местного самоуправления