

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ОМЕЛЬКО ІВАН ІВАНОВИЧ**

УДК 342.25

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ  
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2021**

*Дисертацією є рукопис.*

Роботу виконано у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** доктор юридичних наук, професор  
**СЕРЬОГІНА Світлана Григорівна,**  
Науково-дослідний інститут державного  
будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України, директор, заслужений діяч  
науки і техніки України.

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент  
**МАРЧУК Микола Іванович,**  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ, завідувач кафедри  
конституційного і міжнародного права;

кандидат юридичних наук, доцент  
**ВОРОНОВ Марк Миколайович,**  
Харківський національний університет  
імені В.Н. Каразіна, завідувач кафедри  
конституційного і муніципального права  
юридичного факультету.

Захист відбудеться «7» травня 2021 року о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84а.

Автореферат розіслано «5» квітня 2021 р.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради

**О. Р. Дашковська**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Подальше реформування територіальної організації влади в Україні на засадах народовладдя, верховенства права й субсидіарності вимагає створення відповідних доктринальних засад правового статусу та організації роботи кожного з елементів системи місцевого самоврядування. Першочергового значення в даному контексті набуває проблематика форм і методів діяльності місцевих рад та їх депутатів, оскільки саме від них значною мірою залежить ефективність і демократизм публічної влади на місцях, міцність зв'язку з членами територіальних громад, відповідність владних рішень, що приймаються, потребам та інтересам місцевих жителів.

На жаль, проблематика форм діяльності депутатського корпусу місцевих рад досі залишалася поза межами уваги наукової спільноти. Праці представників науки радянського будівництва, присвячені теорії форм роботи місцевих рад і їх депутатів (Г. В. Барабашева, А. А. Безуглова, В. Ф. Кузнецової, О. Ф. Фрицького, К. Ф. Шеремета та ін.), мали заідеологізований характер і стосувалися апарату публічної влади, що ґрунтувався на принципах повновладдя рад і демократичного централізму та діяв в умовах однопартійної політичної системи, то ж не можуть бути повною мірою застосовані до реалій сьогодення. Теорії форм діяльності певних суб'єктів місцевого самоврядування та практики їх реалізації в незалежній Україні торкалися у своїх працях М. О. Баймуратов, В. Р. Барський, О. В. Батанов, М. М. Воронов, Г. В. Задорожня, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, М. І. Марчук, В. Ф. Погорілко, П. М. Орзіх, С. О. Семко, С. Г. Серьогіна, О. Ф. Фрицький, О. Н. Ярмиш та інші вчені. Втім проблематика форм діяльності розглядалася названими авторами виключно в контексті загальних проблем правового статусу та організації роботи відповідних суб'єктів, реформування місцевого самоврядування загалом.

Серед монографічних досліджень, де формам діяльності депутатів місцевих рад приділено окрему увагу, можна відзначити хіба що монографію «Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів» за редакцією професора Ю. М. Тодики (Харків, 2009), а також дисертацію С. О. Семко «Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» (Харків, 2011). Втім і в них форми діяльності депутатів місцевих рад не були окремим предметом дослідження, то ж розглянуті лише загальним чином. Останнім часом почали з'являтися наукові статті, в яких розглядаються поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування (Ю. А. Шпак, 2013) та безпосередньо депутатів місцевих рад (А. Швець, 2014), але цілісної концепції форм діяльності депутатів місцевих рад в

Україні досі не запропоновано.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Тема дисертаційного дослідження сформульована згідно Пріоритетними напрямами розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затвердженими загальними зборами Національної академії правових наук України 3 березня 2016 р. і виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми наукової діяльності «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U000966). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 4 від 21.12.2010 р.

**Мета і задачі дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у розробці цілісної концепції форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні та визначенні шляхів удосконалення правового регулювання цих форм з урахуванням кращих зарубіжних зразків і вітчизняного досвіду розбудови місцевого самоврядування.

Досягнення вказаної мети безпосередньо детермінує комплексне розв'язання багатьох, взаємопов'язаних між собою дослідницьких завдань:

- розкрити поняття та здійснити класифікацію форм діяльності депутатів місцевих рад;
- визначити основні етапи еволюції правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні;
- узагальнити практику використання форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних державах;
- з'ясувати особливості сесійних та позасесійних форм роботи депутатів місцевих рад у раді та її органах;
- визначити специфіку індивідуальних і колективних форм реалізації депутатами місцевих рад своїх повноважень у виборчому окрузі;
- встановити проблеми правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні та запропонувати шляхи їх подолання;
- сформулювати конкретні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, яке регламентує форми діяльності депутатів місцевих рад в Україні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з правовим регулюванням та реалізацією форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні.

*Предметом дослідження* є конституційно-правове регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження складає філософський діалектико-матеріалістичний підхід, що передбачає розгляд місцевого самоврядування як об'єктивної соціальної реальності, певної підсистеми публічної влади, котра постійно еволюціонує під впливом внутрішніх і зовнішніх протиріч разом із розвитком людської цивілізації.

Дослідження проведене із застосуванням широкого спектру загальнонаукових і спеціально-наукових методів пізнання. Зокрема, формулювання поняття та класифікація форм діяльності депутатів місцевих рад (підрозділ 1.1.) здійснювалося на основі формально-правового (догматично-правового) методу дослідження з використанням способів формальної логіки (аналіз, синтез, класифікація тощо). Ці ж методи застосовувалися для виявлення прогалин і суперечностей у чинному законодавстві, що діє в досліджуваній сфері, для вироблення пропозицій щодо його удосконалення та для формулювання дефініцій (підрозділи 1.3, 2.1 – 2.3).

При висвітленні питання про еволюцію форм діяльності виборних членів місцевих представницьких органів влади на території сучасної України (підрозділ 1.2) в основу було покладено історико-правовий метод. Порівняльно-правовий метод застосовувався для з'ясування питання про співвідношення положень вітчизняного законодавства щодо форм діяльності депутатів місцевих рад із вимогами міжнародно-правових стандартів у даній сфері та положеннями відповідного зарубіжного законодавства (підрозділ 1.3).

Використання системно-структурного методу дозволило більш чітко визначити взаємозв'язок форм діяльності з певними елементами правового статусу депутатів місцевих рад та елементами організації їх діяльності (підрозділи 1.1., 2.1, 2.2). Рівень відкритості депутатів для населення та використання ними відповідних форм діяльності у виборчому окрузі (підрозділ 2.2) демонструвався за допомогою статистичного та соціологічного методів.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять праці фахівців у сфері загальної теорії держави і права, конституційного права, порівняльного правознавства, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних вчених. Нормативною базою дисертації є Конституція України, Європейська Хартія місцевого самоврядування, закони і підзаконні акти України та зарубіжних країн (передусім, держав-членів ЄС), статuti територіальних громад, акти локальної нормотворчості.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що наукова робота є першим в Україні комплексним дослідженням сутності та особливостей форм діяльності депутатів місцевих рад, у якому розроблено концептуальні підходи до формування конституційно-

правового механізму їх реалізації й обґрунтовано авторські пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання з досліджуваних питань. До числа найбільш значущих із них належать такі:

*вперше:*

- обґрунтовано тезу про двохаспектність категорії «форми діяльності депутатів місцевих рад»: в організаційно-правовому аспекті – це зовнішня сторона функціонування депутатського корпусу, тобто сукупність однорідних дій, що здійснюються депутатами у порядку, визначеному нормативно-правовими актами чи діловими звичаями, що спрямовані на реалізацію їх компетенції, тоді як в інституційному аспекті – це підсистема конституційно-правових норм, що являють собою спосіб упорядкування юридично значущої поведінки депутата і визначають спосіб реалізації його волі в конкретних актах поведінки, встановлюють певний порядок дій, дотримання якого є обов'язковим для досягнення бажаного юридичного результату;

- розроблено класифікацію форм діяльності депутатів місцевих рад залежно від: а) періоду здійснення – сесійні та позасесійні; б) способу реалізації – індивідуальні та колективні; в) природи – правові, організаційні та організаційно-правові; г) місця здійснення – форми роботи в раді та у виборчому окрузі; д) частоти використання – регулярні та спорадичні; е) умов реалізації – ординарні та екстраординарні;

- виокремлено основні етапи еволюції форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні та надано їх змістовну характеристику: 1) 1864-1917 р.р. – започаткування первинних форм діяльності членів представницьких установ на місцях у практиці земських і думських установ; 2) 1917-1924 р.р. – пошук і становлення адекватних форм діяльності депутатів місцевих рад в умовах розбудови радянського державного апарату; 3) 1924-1936 р.р. – уніфікація форм діяльності депутатського корпусу всіх ланок системи Рад у межах федеративної держави; 4) 1936-1972 р.р. – завершення формування системи форм діяльності депутатів місцевих рад та їх нормативне закріплення; 5) 1972-1991 р.р. – стабілізація системи форм діяльності депутатів місцевих рад та її законодавче закріплення.; 6) 1991 р. – до теперішнього часу – модернізація форм діяльності депутатів місцевих рад в умовах незалежності України;

- узагальнено практику використання форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування зарубіжних держав; на практиці муніципальних кодексів Франції (Загальний кодекс територіальних спільнот 1996 р.) та Грузії (Кодекс про місцеве самоврядування 2014 р.) продемонстровано позитивний вплив кодифікації муніципального законодавства на якість нормативного регулювання форм діяльності депутатського корпусу; виявлено низку форм діяльності, котрі

могли б бути запозичені в муніципально-правову практику України, як-от дебати щодо загальної політики муніципалітету та конференції голів постійних комісій і депутатських об'єднань місцевої ради;

- визначено три рівні правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні: законодавчий, загальнодержавний підзаконний, і місцевий підзаконний; продемонстровано дефіцит нормативної бази у даній сфері на кожному з названих рівнів;

- доведено, що за набором повноважень та форм їх реалізації в Україні діє модель «сильного депутата», котра передбачає поєднання функцій народного представництва і правозахисту (заступництва), нормотворчості й контролю за виконанням прийнятих рішень; обґрунтовано необхідність збереження цієї моделі в процесі реформування як такої, що, склалася історично, на практиці довела свою ефективність і стала звичною для переважної більшості громадян;

- продемонстровано недостатнє використання депутатами місцевих рад в Україні таких організаційно-правових форм взаємодії з членами територіальних громад, як індивідуальний прийом громадян та звіти перед виборцями, що значною мірою зумовлено зайвою загальністю приписів як законодавчих, так і підзаконних актів, які їх регламентують;

*удосконалено:*

- наукові підходи до розуміння тенденцій розвитку форм діяльності депутатів місцевих рад у сучасних умовах; обґрунтовано, що, з одного боку запровадження принципів верховенства права і правової держави, зумовлює тенденцію до переходу організаційних форм діяльності до розряду організаційно-правових, а з іншого – розбудова інформаційного суспільства, глобалізація та, останнім часом, ще й пандемія зумовлюють швидкий перехід до дистанційних форм діяльності депутатського корпусу, з широким використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ);

- доктринальне визначення сесії місцевої ради; під нею пропонується розуміти основну, складену (комплексну) організаційно-правову форму діяльності представницького органу місцевого самоврядування, що охоплює проміжок часу з моменту оголошення про її початок і до оголошення про її завершення, протягом якого відбуваються пленарні засідання місцевої ради, сесійні засідання постійних комісій ради, здійснюються певні організаційні, правові та процедурні дії ради посадовими особами та депутатами;

- наукові уявлення про динаміку розвитку системи форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні; обґрунтовано, що ця система має тенденцію до розширення з урахуванням досвіду державного і муніципального будівництва та під впливом зміни громадсько-політичної та соціально-економічної ситуації в державі; при цьому одні форми

зникають (наприклад, депутатські пости на підприємствах чи виробничі депутатські групи), а інші – з'являються (як-от індивідуальний прийом громадян чи звітування депутатів перед виборцями в режимі он-лайн, участь депутата у громадських слуханнях тощо);

- обґрунтовано тезу про ключову роль регламенту місцевої ради у локально-правовому регулюванні сесійних та позасесійних форм діяльності її депутатського корпусу, і статуту територіальної громади та спеціальних положень, що затверджуються рішеннями ради, – у регулюванні форм діяльності депутатів у виборчому окрузі;

- наукові підходи до систематизації форм діяльності депутатів місцевих рад; обґрунтовано, що деякі організаційні форми діяльності депутата місцевої ради мають двоїстий характер, адже можуть бути використані як під час сесії, так і поза її межами (наприклад, участь у засіданнях постійних і тимчасових комісій ради, участь у засіданнях депутатських фракцій і груп);

*набули подальшого розвитку:*

- доктринальні підходи до конституційно-правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад; зокрема, запропоновано:

а) розробити примірні положення про організацію роботи депутатів місцевих рад (за окремими формами діяльності) та прийняти їх у вигляді додатків до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»;

б) доповнити Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» статтею 12<sup>1</sup> «Особистий прийом громадян депутатом місцевої ради»;

в) у статтях 14-16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» виключити згадки про повноваження депутатів місцевих рад стосовно посадових осіб тих органів публічної влади і керівників тих підприємств, установ, організацій, котрі не підпорядковані, не підконтрольні та не підзвітні раді.

- наукові уявлення про перспективи конституційно-правового регулювання системи форм діяльності депутатів місцевих рад; обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення переходу до дуальних (комбінованих) форм діяльності депутатів місцевих рад, коли звичні (офф-лайн) форми поєднуються з дистанційними (он-лайн), котрі передбачають широке використання ІКТ.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони можуть бути використані:

- у науково-дослідних цілях – як основа для подальшого дослідження системи форм діяльності депутатів місцевих рад та інших суб'єктів місцевого самоврядування;

- у правотворчій діяльності – при вдосконаленні муніципального законодавства України, як доктринальна основа для проведення конституційної реформи в частині децентралізації публічної влади;



- у навчальному процесі – у процесі підготовки навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Державне право зарубіжних країн», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні».

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення та висновки, висвітлені в дисертації, оприлюднені на чотирьох наукових форумах: круглому столі «Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності» (м. Харків, 19 травня 2017 р.); науково-практичному семінарі «Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (м. Харків, 17 травня 2019 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС» (м. Харків, 24 квітня 2020 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Право і держава в період криз: ризики та можливості» (м. Київ, 29 квітня 2020 р.).

**Публікації.** Основні результати дослідження викладені в 11 наукових працях, у т.ч. в 6 статтях у вітчизняних фахових виданнях, 1 статті у зарубіжному виданні, та 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях та інших науково-практичних заходах.

**Структура й обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, 3-х розділів, поділених на 6 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок, з яких основного тексту – 179 сторінок, додатки розміщено на 8 сторінках. Список використаних джерел становить 219 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовується вибір теми дослідження, визначаються ступінь її наукової розробленості, мета і задачі роботи, її методологічна основа, предмет і об'єкт дослідження, практичне значення отриманих результатів та їх апробація, основні положення, що виносяться на захист.

**Розділ 1 «Форми діяльності в системі елементів правового статусу депутатів місцевих рад»** складається з трьох підрозділів.

**У підрозділі 1.1. «Поняття і класифікація форм діяльності депутатів місцевих рад»** робиться спроба всебічно розглянути юридичну природу цих форм, розкрити їх особливості та видове розмаїття. Обґрунтовується думка про те, що категорія «форми діяльності» у вітчизняній юриспруденції сформувалася в межах науки радянського будівництва, а в пострадянський період була успішно використана наукою державного будівництва та місцевого самоврядування в системі категорій, що характеризують організацію роботи органів публічної влади. Запропоновано авторське визначення форм діяльності депутатів місцевих рад, здійснено розгорнуту

класифікацію організаційних форм за різними критеріями, у т.ч. за роллю в реалізації функцій та компетенції депутатів, за періодом і способом реалізації, за природою і місцем, частотою та умовами здійснення.

Акцентується увага на тому, що правові форми діяльності органів публічної влади являють собою певні форми операцій (маніпуляцій) із правовими нормами. Відповідно, розрізняються установча, нормотворча, виконавча, контрольно-наглядова та інтерпретаційна форми діяльності. Колегіальний характер і обсяг компетенції місцевих рад дозволяє стверджувати, що діяльність депутатів місцевих рад більшою чи меншою мірою може здійснюватися в усіх правових формах. Кожна правова форма діяльності складається з однорідних дій і операцій правового характеру, які в сукупності утворюють певну процедуру.

Організаційні форми акцентують увагу на порядку вчинення відповідних актів поведінки учасників правовідносин, тобто розкривають не взаємодію суб'єктів з нормами права, а їх взаємодію між собою. Організаційні форми надають діяльності учасників владних правовідносин належної впорядкованості, скоординованості й передбачуваності. При цьому сам порядок вчинення відповідних дій може бути передбачений правом, і тоді такі форми стають організаційно-правовими, адже дотримання чи недотримання передбаченої позитивним правом форми приводить до різних правових наслідків.

**У підрозділі 1.2 «Еволюція правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні»** з історико-правових позицій робиться спроба з'ясувати становлення і розвиток названих форм на українських землях у складі Австро-Угорщини та дореволюційної Росії (1862-1917 р.р.), а також в радянський період (1917-1991 р.р.).

За точку відліку взято 1862 рік, коли в Австрії було прийнято Закон про устрій гмін та Виборчу ординацію для гмін» і розпочалося запровадження місцевого самоврядування. Продемонстровано, що форми діяльності депутатів місцевих рад на українських землях у складі Австро-Угорської імперії закріплювалися на рівні законів та регламентів, де основна увага приділялась унормуванню участі депутата у засіданнях ради, хоча передбачалися й такі організаційні форми діяльності, як участь у роботі секцій, постійних і спеціальних комісій, депутатських груп і комітетів, а також виконання функцій делегата у міському районі.

Становлення місцевого самоврядування в Російській імперії відбувалося паралельно з реформами в Австро-Угорщині, в межах земської та міської реформ Олександра II. Саме на земських зборах уперше у вітчизняній історії було апробовано сесійну форму роботи депутатів, а також їх участь у комітетах і комісіях.

У вирі революційних подій 1905-1917 р.р. на зміну земським зборам прийшли ради як результат революційної творчості робітничо-

селянських і солдатських мас. Перші ради мали стихійний характер, відтак сесійний характер не був їм притаманний. За організаційною формою вони більше нагадували збори, на яких обговорювалися й вирішувалися питання революційних перетворень. При Радах із перших днів їх виникнення після Лютневої революції 1917 р. були організовані численні комісії для підготовки і проведення в життя постанов рад.

Становлення форм депутатської діяльності на місцевому рівні в умовах радянської однопартійної системи відбувалося близько півстоліття (з середини 20-х до середини 70-х років ХХ ст.), разом зі створенням їх нормативно-правової основи. Воно відбувалося під домінуючим ідеологічним впливом комуністичної партії, то ж потребувало перегляду після проголошення незалежності України.

**У підрозділі 1.3 «Форми діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних державах»** узагальнено практику використання форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних державах, особливо в державах-членах ЄС. Відзначено, що міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування вимагають конституційного чи принаймні законодавчого закріплення принципу місцевого самоврядування. У розвиток положень конституції регламентація форм діяльності місцевих рад та їх депутатів здійснюється на рівні національного законодавства. При цьому відповідні норми можуть міститися в рамковому законі про місцеве самоврядування (Велика Британія, Швеція, Японія) та/або в окремому законі про статус депутатів місцевих рад (Азербайджан, Казахстан, Росія). Окремі держави прийняли муніципальні кодекси (Грузія, Франція), втім і в них форми депутатської діяльності досі не отримали повного й системного закріплення.

У законодавстві держав СНД закріплено імперативний мандат депутатів місцевих рад, а перелік форм депутатської діяльності переважно є аналогічним до радянського зразка. Натомість у державах ЄС цей перелік є значно ширшим, що зумовлено багатомістовими традиціями розвитку цього інституту. Зокрема, це не лише засідання ради, постійних, тимчасових та слідчих комісій (комітетів), але й конференції голів комісій та голів депутатських груп, семінари, засідання депутатських фракцій і груп тощо. Однією з важливих форм депутатської діяльності за муніципальним законодавством майже всіх держав ЄС, є розгляд заяв і скарг виборців, однак давати депутатам накази чи доручення виборці не можуть. У деяких країнах ЄС, зокрема у Данії та Франції, передбачена процедура тимчасової заміни депутата, якщо той не може брати участь у засіданні місцевої ради. Пандемія COVID-19 суттєво позначилася на організації роботи членів представницьких органів місцевого самоврядування в усіх державах світу, вивівши на перший план

питання про перехід на дистанційні форми роботи.

**Розділ 2 «Правове регулювання та практика реалізації форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні»** теж складається з трьох підрозділів.

**У підрозділі 2.1. «Сесійні та позасесійні форми роботи депутатів місцевих рад у раді та її органах»** висвітлено вітчизняний досвід нормативно-правового регулювання роботи депутатів як рівноправних членів колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування.

Наголошується на тому, що повноваження депутата у місцевій раді є багатоманітними і стосуються як внутрішньоорганізаційних аспектів діяльності ради, так і виконання нею своїх повноважень як представницького органу місцевого самоврядування. Зміст цих повноважень «матеріалізується», втілюється в життя через відповідні сесійні та позасесійні форми депутатської діяльності.

За підсумками аналізу муніципального законодавства України, регламентів місцевих рад та інших локальних актів визначено загальну систему сесійних і позасесійних форм діяльності депутатів, розглянуто їх зміст і порядок реалізації. Відзначено, що чимало організаційних форм діяльності депутата місцевої ради мають двоїстий характер, адже можуть бути використані як під час сесії, так і поза її межами (засідання постійних і тимчасових комісій, засідання депутатських фракцій і груп тощо). Констатовано, що місцеві ради доволі часто побоюються виявляти ініціативу в питаннях локального регулювання форм діяльності депутатського корпусу, обмежуючись відтворенням відповідних законодавчих норм або їх незначною конкретизацією.

Серед індивідуальних форм роботи депутатів у місцевій раді та її органах виокремлено самостійну підготовку депутата до участі в пленарному засіданні, підготовку проектів рішень ради та її органів, депутатські запити, запитання і звернення. При цьому перші дві форми депутатської діяльності майже повністю перебувають поза межами правового регулювання, а їх здійснення значною мірою залежить від індивідуальних особливостей, знань, здібностей, переконань та організаційних можливостей кожного конкретного депутата

**У підрозділі 2.2. «Індивідуальні та колективні форми реалізації депутатами місцевих рад своїх повноважень у виборчому окрузі»** досліджено вітчизняний досвід нормативно-правового регулювання роботи депутатів як повноважних представників своїх виборців у відносинах з іншими суб'єктами, поза межами ради.

Відзначено, що всі форми діяльності депутата місцевої ради у виборчому окрузі, котрі активно застосовуються на практиці, отримали певне закріплення на законодавчому та/або локальному рівні, то ж можуть бути визнані організаційно-правовими. Втім перелік форм є

відкритим і має тенденцію до розширення за рахунок місцевої ініціативи та локальної нормотворчості. Водночас такі форми роботи депутата місцевої ради, як взаємодія з місцевими осередками партій та громадськими організаціями мають суто організаційний характер і правовими нормами не регламентуються.

Піддано критиці висловлене деякими авторами широке тлумачення ст. 29 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» як можливості депутата взяти участь у роботі будь-якої місцевої ради на території України. Адже Закон говорить про участь депутата місцевої ради у засіданнях інших рад саме як про елемент його компетенції, а територіальна підвідомчість депутата, обмежується територією ради, до складу якої він входить.

Відзначено, що загальні вимоги до змісту звіту депутата місцевої ради, що містяться в ч. 2 ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», надають зайве широкий простір для дискреції з боку депутата. Натомість цей звіт повинен містити відомості про діяльність депутата в раді та її органах, до яких його обрано, а також про його роботу у виборчому окрузі, про прийняті радою та її органами рішення, про хід їх виконання, про особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень ради, її органів, а також доручень виборців свого виборчого округу.

Запровадження нових виборчих систем на місцевих виборах, закономірно вимагало законодавчих змін в організації роботи депутатів поза межами ради та її органів, аби зберегти зв'язки депутатів зі своїми виборцями, гарантувати справжнє представництво місцевих інтересів. Однак цього зроблено не було, що змусило місцеві ради самостійно шукати шляхи вирішення даної проблеми, зокрема спонукало їх винайти нові форми організації роботи депутата у виборчому окрузі.

***У підрозділі 2.3. «Проблеми правового регулювання та реалізації форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні»*** на підставі узагальнення результатів численних досліджень, проведених громадськими організаціями та експертами, надано критичну оцінку сучасного стану реалізації форм діяльності депутатського корпусу на місцях та сформульовано конкретні пропозиції щодо його виправлення.

Відзначено, що октройований характер місцевого самоврядування в Україні у поєднанні з глибокими бюрократичними традиціями організації влади на місцях призвів до того, що апарат місцевого самоврядування формувався за «матрицею» державного апарату, що призвело до фактичного відсторонення членів територіальних громад від поточного управління місцевими справами. За даних умов єдиний шлях подолання розриву між органами місцевого самоврядування та населенням є депутати місцевих рад, які мають використовувати увесь

нальний арсенал форм взаємодії з громадськістю. Втім це потенціал належним чином не використовується.

Результати численних громадських моніторинрів свідчать про багатоскладовість проблеми невисокого рівня відкритості, прозорості, доброчесності та підзвітності виборцям депутатів місцевих рад, найбільш небезпечним наслідком якої є низький рівень довіри громадян до представницьких інститутів, в тому числі, до місцевих рад. За висновками експертів, зберігаються тенденції до закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством.

Запропоновано низку змін і доповнень до Закону «Про статус депутатів місцевих рад», спрямованих на посилення взаємодії депутатів з громадськістю та іншими суб'єктами на підвідомчій території, а також певні організаційні заходи, здатні сформувати у депутатів необхідні компетентості як осіб з представницьким мандатом.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення важливого для конституційно-правової теорії та практики наукового завдання, що полягає у розробці цілісної концепції форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні, оцінки сучасного стану правового регулювання цих форм та визначення шляхів його удосконалення з урахуванням кращих зарубіжних зразків та вітчизняного досвіду розбудови місцевого самоврядування. У результаті проведеного дослідження зроблено такі висновки:

1. Поява терміна «форми діяльності депутатів» стала результатом розгортання філософської категорії «форма» у державно-правову сферу: від загальної форми держави до форми окремих персоніфікованих носіїв державної влади (державних органів, їх підрозділів та публічних посадових осіб).

2. Форми діяльності депутатів місцевих рад в організаційно-правовому аспекті – це зовнішня сторона їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються депутатами у певному порядку, визначеному нормативно-правовими актами чи діловими звичаями, що спрямовані на реалізацію їх компетенції. Форми діяльності передбачають певний спосіб упорядкування юридично значущої поведінки депутата, спосіб реалізації його волі в конкретних актах поведінки, певний порядок дій, дотримання якого є обов'язковим для досягнення бажаного юридичного результату.

Форми діяльності депутатів місцевих рад є різними за своїми сутнісними ознаками: за періодом здійснення – сесійні та позасесійні, способом реалізації – індивідуальні та колективні, природою – правові,

організаційні та організаційно-правові, місцем здійснення – форми роботи в раді та поза її межами, частотою використання – регулярні та спорадичні, умовами реалізації – ординарні та екстраординарні. Чим більш різноманітним є арсенал форм діяльності депутата, тим більш ефективним він може бути при здійсненні своїх повноважень.

3. Форми діяльності депутатів місцевих рад як суб'єктів владних повноважень є історично змінюваними під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів. Найбільш суттєво вплинули на розвиток цих форм на території сучасної України зміна статусу українських земель (від адміністративно-територіальних одиниць у межах імперської монархічної державності через статус суб'єкта федерації до незалежної держави) та зміна суспільного ладу, збільшення корпусу виборців і, відповідно, розширення електоральної бази, поява нових засобів комунікації тощо.

4. Еволюція форм діяльності депутатів місцевих рад на території сучасної України пройшла такі етапи: 1) 1864-1917 р.р. – започаткування первинних форм діяльності членів представницьких установ на місцях у практиці земських і думських установ; 2) 1917-1924 р.р. – пошук і становлення адекватних форм діяльності депутатів місцевих рад в умовах розбудови радянського державного апарату; 3) 1924-1936 р.р. – уніфікація форм діяльності депутатського корпусу всіх ланок системи Рад у межах федеративної держави; 4) 1936-1972 р.р. – завершення формування системи форм діяльності депутатів місцевих рад та їх нормативне закріплення; 5) 1972-1991 р.р. – стабілізація системи форм діяльності депутатів місцевих рад та її законодавче закріплення.; 6) 1991 р. – до теперішнього часу – модернізація форм діяльності депутатів місцевих рад в умовах незалежності України. Основними чинниками, що визначають розвиток форм діяльності депутатів місцевих рад на сучасному етапі, є процеси децентралізації, євроінтеграції та інформатизації.

5. Компаративний аналіз організації роботи виборних членів представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах дозволяє стверджувати про наявність багатьох спільних рис у системі форм їх діяльності. Основною серед них, незалежно від конкретної моделі місцевого самоврядування, є участь депутата у засіданнях місцевої ради. Загальний характер мають такі форми депутатської діяльності, як участь у роботі постійних і тимчасових комісій місцевої ради, участь у роботі депутатських груп і фракцій, депутатські запити і звернення, робота зі зверненнями виборців, інформування громадян про діяльність місцевої ради та виконання депутатських повноважень. Зустрічаються й доволі рідкісні форми депутатської діяльності, зокрема депутатські слухання, запозичені з парламентської практики, наради депутатів, конференції голів груп і голів комісій тощо. Доцільність їх запровадження у практику діяльності депутатів місцевих рад в Україні може стати предметом

наукової дискусії та муніципально-правового експерименту.

6. Правове регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та підзаконному. При цьому підзаконний рівень правового регулювання складають загальнодержавні акти (постанови Кабінету Міністрів), а також локальні акти місцевих рад (регламенти й положення, затвердженні рішеннями місцевих рад). При цьому спостерігається певна закономірність: чим нижчий рівень правового регулювання, тим більшим за обсягом є відповідний нормативний масив. У цьому відображається автономія місцевого самоврядування та процеси децентралізації публічної влади в Україні.

7. Повноваження депутатів місцевих рад і форми їх діяльності співвідносяться між собою як зміст і форма. При цьому принципи верховенства права і правової держави вимагають від державно організованого суспільства функціонувати в правовий спосіб, що зумовлює необхідність якомога повнішої фіксації юридичних процедур функціонування тих чи інших суб'єктів публічної влади, в тому числі й депутатського корпусу. Це зумовлює тенденцію до переходу організаційних форм діяльності до розряду організаційно-правових, де чітка темпорально-просторова внормованість і змістовна визначеність відповідних дій приводить до появи певних юридичних процедур.

8. Депутат місцевої ради поєднує в собі статус члена колегіального органу місцевого самоврядування та представника й захисника інтересів територіальної громади, що зумовлює наявність у нього широких повноважень як у самій раді та її органах, так і поза межами ради, у виборчому окрузі, у відносинах з іншими суб'єктами. Відповідно до спрямованості (сфери реалізації) повноважень депутата розмежовуються й форми його діяльності.

Повноваження депутата у раді є багатоманітними і стосуються як внутрішньо організаційних аспектів діяльності ради, так і виконання нею своїх повноважень як представницького органу місцевого самоврядування. Зміст цих повноважень «матеріалізується», втілюється в життя через відповідні сесійні та позасесійні форми депутатської діяльності

9. Основною організаційно-правовою формою діяльності депутата місцевої ради є участь у сесії відповідної ради. Сесійними формами діяльності депутата місцевої ради є: участь у пленарних засіданнях; участь у сесійних засіданнях постійних і тимчасових комісій; депутатський запит, депутатське звернення; депутатське запитання, участь у засіданнях депутатських груп і фракцій, що проводяться під час сесії; звіти депутата перед радою про свою діяльність; заслуховування депутатами звітів про діяльність ради та підпорядкованих їй органів. До



позасесійних форм діяльності депутатів місцевих рад належить їх участь у позасесійних засіданнях постійних і тимчасових комісій, депутатських груп і фракцій, засіданнях погоджувальної ради. Чимало організаційних форм діяльності депутата місцевої ради мають двоїтий характер, адже можуть бути використані як під час сесії, так і поза її межами.

10. Основними формами діяльності депутата місцевої ради у виборчому окрузі є: прийом громадян і робота з їх зверненнями; звіти депутата перед виборцями і трудовими колективами; робота з дорученнями виборців; зустрічі з керівниками підприємств, установ, організацій; участь у засіданнях інших місцевих рад, робота із засобами масової інформації; участь у загальних зборах громадян за місцем проживання та органів самоорганізації населення. Усі ці форми отримали закріплення на законодавчому та/або локальному рівні, то ж можуть бути визнані організаційно-правовими. Втім перелік форм діяльності депутата місцевої ради у виборчому окрузі є відкритим і має тенденцію до розширення за рахунок місцевої ініціативи та локальної нормотворчості. Водночас такі форми роботи депутата місцевої ради, як взаємодія з місцевими осередками партій та громадськими організаціями мають суто організаційний характер і правовими нормами не регламентуються.

11. Запровадження пропорційної виборчої системи на місцевих виборах закономірно привело до посилення ролі форм діяльності депутата через партійні осередки, які його висунули, як-от: організація роботи партійно-депутатської приймальні виборців; залучення членів партійного осередку до обговорення проектів рішень, проектів і програм розвитку територіальної громади; проведення моніторингу актуальних проблем та профілю громади, здійснення соціологічних досліджень і опитувань мешканців громади; участь в організації та проведенні масових акцій і заходів в інтересах територіальної громади (фестивалі, виставки, Дні міста тощо); використання офісних, інформаційних та матеріально-технічних можливостей партійного осередку для здійснення депутатських повноважень та проведення засідання депутатської фракції. Ці форми на сьогодні не регулюються муніципальним законодавством, а відтак мають суто організаційний характер.

12. Сукупність організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад, передбачена чинним законодавством та локальними муніципально-правовими актами, має системний характер і сформувалася історично під впливом конституційно-правової науки та практики функціонування колегіальних представницьких органів на місцях. Загалом перелік цих форм є адекватним обсягу і змісту депутатських повноважень; він притаманний моделі «сильного» депутата, чий вплив виходить далеко за межі місцевої ради. Втім певні корективи в даній сфері потрібні. Зокрема, варто відмовитись від тих форм депутатської

діяльності, котрі не відповідають сучасним реаліям організації та функціонування публічної влади на місцях. Передусім це стосується участі депутата, з правом дорадчого голосу, у засіданнях інших місцевих рад та їхніх органів. Натомість право відвідування депутатом місцевої ради підприємств, установ і організацій має бути обмежене тільки тими суб'єктами, котрі є відповідальними перед радою та підзвітними їй.

13. У практиці муніципального будівництва в Україні гостро відчувається дефіцит законодавчого забезпечення всіх форм діяльності депутатів місцевих рад. З одного боку, це відкриває простір для місцевої ініціативи й автономності муніципальної влади, але з іншого боку, з урахуванням низького рівня правосвідомості й організованості депутатського корпусу, створює низку проблем у сфері правозастосовної діяльності та стримує подальший розвиток місцевого самоврядування. Вирішення такої ситуації вбачається у створенні примірних положень про організацію роботи депутатів місцевих рад, котрі могли б бути прийняті парламентом у вигляді додатків до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Використання примірних, а не типових форм має забезпечити, з одного боку, достатню автономію органів місцевого самоврядування в цих питаннях, а з іншого – надати їм надійні та чіткі орієнтири для розробки власних процедурних документів.

14. Розвиток інформаційного суспільства вимагає широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у повсякденній діяльності депутатів місцевих рад, і рік функціонування місцевих рад в умовах боротьби з пандемією COVID-19 тільки ще більше переконує в цьому. То ж перед місцевим самоврядуванням в Україні на сьогодні гостро стоїть проблема переходу до електронних (дистанційних) форм діяльності депутатського корпусу. Це стосується фактично всіх форм депутатської діяльності: від он-лайн участі в пленарних засіданнях та засіданнях постійних комісій місцевої ради до індивідуального прийому громадян і звітування перед виборцями в режимі відеоконференції.

15. Із метою вирішення наявних проблем у сфері нормативного регулювання та реалізації форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні вважаємо за доцільне вжити наступних заходів:

а) статтю 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити реченням такого змісту: «сесія місцевої ради – основна, складена (комплексна) організаційно-правова форма діяльності представницького органу місцевого самоврядування, що охоплює проміжок часу з моменту оголошення про її початок і до оголошення про її завершення, протягом якого відбуваються пленарні засідання місцевої ради, сесійні засідання постійних комісій ради, здійснюються певні організаційні, правові та процедурні дії ради посадовими особами та депутатами»;

б) у Законі «Про статус депутатів місцевих рад»:

- у розділах II і III чітко розмежувати повноваження депутатів та форми їх реалізації;

- частину першу статті 12 доповнити реченням такого змісту: «Порядок роботи депутата місцевої ради зі зверненнями громадян здійснюється в порядку, передбаченому Законом України “Про звернення громадян”»;

- доповнити Закон статтею 12<sup>1</sup> «Особистий прийом громадян депутатом місцевої ради», в якій закріпити: статус депутатських приймалень; порядок попереднього запису на прийом, у т.ч. в електронній формі; порядок проведення прийому, зокрема можливість його проведення он-лайн; обов’язковість попереднього оприлюднення графіку роботи депутатських приймалень на веб-сайті місцевої ради; обов’язковість документальної фіксації осіб, які прийшли на прийом та питань порушених ними перед депутатом, у т.ч. шляхом розміщення відповідної інформації на веб-сайті місцевої ради;

- частину першу статті 14 викласти в такій редакції: «Депутат місцевої ради має право на невідкладний прийом керівниками підконтрольних і підзвітних раді органів публічної влади, підприємств, установ та організацій з питань депутатської діяльності та отримання від них довідкових матеріалів та іншої інформації, необхідних для здійснення депутатських повноважень»;

- частину другу статті 14 вилучити; у частинах першій, другій і четвертій статті 15 після слів «контролюючих органів» додати «підзвітних раді»; у частині третій статті 15 слова «незалежно від форми власності» замінити словами «підконтрольних і підзвітних раді»;

- у статті 16 зазначити, що звітування депутата є обов’язковим, при цьому звітування за минулий рік відбувається у березні поточного року у формі особистої зустрічі з виборцями, про яку виборці мають бути повідомлені не пізніше як за 10 днів, а текст звіту та хід його обговорення має бути оприлюднений на офіційному веб-сайті місцевої ради;

- частину першу статті 21 викласти в такій редакції: «Депутатський запит – це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, а також до керівників органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, підконтрольних і підзвітних раді, з питань, які віднесені до відання ради»;

в) за аналогією з парламентською практикою запровадити проведення тренінгів з новообраними депутатами місцевих рад, а також надсилання апаратом ради новообраним депутатам за 10 днів до початку першої сесії основних нормативно-правових актів, які визначають їх спеціальний правовий статус та форми діяльності.

16. При внесенні змін до законодавства про статус місцевих

депутатів необхідно забезпечити збереження моделі «сильного депутата», яка історично склалася в Україні і стала звичною для переважної більшості громадян. Ця модель передбачає поєднання функцій народного представництва і правозахисту (заступництва), нормотворчості й контролю за виконанням прийнятих рішень. За даних умов обмеження депутатських повноважень і звуження форм їх реалізації за зразком країн західної демократії виглядало б як крок назад порівняно із сучасним станом і не сприяло розбудові вітчизняної муніципальної демократії.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Омелько І. І. Еволюція форм діяльності депутатів місцевих рад на території сучасної України в радянський період. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 36. С. 279-299.
2. Омелько І. І. Звітування перед виборцями як форма діяльності депутатів місцевих рад. *Юридична наука*. 2019. № 6. С. 5-12.
3. Омелько І. І. Правове регулювання та практика реалізації форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2. Vol. 3. С. 129-135.
4. Омелько І. І. Сесійні форми діяльності депутатів місцевих рад в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 39. С. 196-210.
5. Омелько І. І. Поняття і класифікація форм діяльності депутатів місцевих рад. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 40. С. 182-200.
6. Омелько І. І. Форми діяльності депутатів місцевих рад в аспекті їх правового статусу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 4. С. 71-78.
7. Омелько І. І. Еволюція правового регулювання форм діяльності членів представницьких органів місцевого самоврядування на українських землях у складі Австро-Угорщини та дореволюційної Росії. *Наук. вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ*. 2020. № 4. С. 110-117.
8. Омелько І. І. Теоретичні засади правового статусу депутатів місцевих рад. *Наука державного будівництва та місцевого самоврядування на етапі модернізації української державності*: зб. тез наук. доп. за матер. круглого столу (м. Харків, 19 травня 2017 р.). Харків: НДІ держ. будів-ва та місц. самовряд., 2017. С. 43-48.
9. Омелько І. І. Правове регулювання форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних державах. *Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу*: збірник тез наук. доповідей за матер. наук.-практ. семінару (м. Харків, 17 травня 2019 р.). Харків: НДІ держ. будів-ва та місц. самовряд., 2019. С. 93-99.
10. Омелько І. І. Оптимізація форм діяльності депутатів місцевих

рад в аспекті належного врядування. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС: тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 24 квітня 2020 р.). Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2020. С. 228-230.

11. Омелько І. І. Невикористання організаційних форм діяльності як підстава відкликання депутата місцевих рад. *Право і держава в період криз: ризики і можливості*: зб. матеріалів Міжнар. юрид. наук.-практ. конф. (29 квітня 2020 р.). Київ: МЮНІПК "Актуальна юриспруденція" : АртЕк. С. 40-42. URL: <https://www.legalactivity.com.ua/index.php>.

## АНОТАЦІЯ

**Омелько І. І. Конституційно-правове регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2021.

Дисертацію присвячено розробці цілісної концепції форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні, критичній оцінці сучасного стану правового регулювання цих форм та визначенні шляхів його удосконалення з урахуванням кращих зарубіжних зразків та вітчизняного досвіду розбудови місцевого самоврядування.

Розкрито поняття та здійснено класифікацію форм діяльності депутатів місцевих рад. Визначено основні етапи еволюції правового регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні. Узагальнено практику використання форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних державах. З'ясовано особливості сесійних та позасесійних форм роботи депутата місцевої ради у раді та її органах. Визначено специфіку індивідуальних і колективних форм реалізації депутатами місцевих рад своїх повноважень у виборчому окрузі.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, місцеві ради, депутати місцевих рад, форми діяльності, сесія, робота у виборчому окрузі, дочлення виборців.

## АННОТАЦИЯ

**Омелько И. И. Конституционно-правовое регулирование форм деятельности депутатов местных советов в Украине.** – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2021.

Диссертация посвящена разработке целостной концепции форм деятельности депутатов местных советов в Украине, критической оценке современного состояния правового регулирования этих форм и определению путей его совершенствования с учетом лучших зарубежных образцов и отечественного опыта развития местного самоуправления.

В работе раскрыто понятие и осуществлена классификация форм деятельности депутатов местных советов. Определены основные этапы эволюции правового регулирования форм деятельности депутатов местных советов в Украине. Осуществлен обзор практики использования форм деятельности депутатов представительных органов местного самоуправления в зарубежных государствах. Выявлены особенности сессионных и внесессионных форм работы депутата местного совета в совете и его органах. Определена специфика индивидуальных и коллективных форм реализации депутатами местных советов своих полномочий в избирательном округе. Выявлены проблемы правового регулирования форм деятельности депутатов местных советов в Украине и предложены пути их преодоления.

Установлено, что в практике муниципального строительства в Украине остро ощущается дефицит законодательного обеспечения всех форм деятельности депутатов местных советов. Предложено разработать примерные положения об организации работы депутатов местных советов, которые могли бы быть приняты парламентом в виде приложений к Закону «О местном самоуправлении в Украине».

**Ключевые слова:** местное самоуправление, местные советы, депутаты местных советов, формы деятельности, сессия, работа в избирательном округе, поручения избирателей.

## SUMMARY

**Omelko I. I. Fiscal Agencies as a Component of State Apparatus: Theoretical and Legal Aspects.** – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a candidate degree by the specialty 12.00.02 «Constitutional law; municipal law». – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2021.

The dissertation is devoted to the development of an integral concept of the forms of activity of deputies of local councils in Ukraine, a critical assessment of the current state of legal regulation of these forms and the

identification of ways to improve it, taking into account the best foreign models and domestic experience in the development of local self-government.

The work reveals the concept and provides a classification of the forms of activity of the deputies of local councils. The main stages of the evolution of legal regulation of the forms of activity of the deputies of local councils in Ukraine are determined. A review of the practice of using forms of activity of deputies of representative bodies of local self-government in foreign countries is carried out. The peculiarities of the session and non-session forms of work of the deputy of the local council in the council and its bodies have been clarified. The specificity of the individual and collective forms of the implementation by the deputies of local councils of their powers in the electoral district has been determined.

**Key words:** local government, local councils, deputies of local councils, forms of activity, session, work in an electoral district, instructions from voters.