

**БАЛЬЦІЙ ЮРІЙ ЮРІЙОВИЧ**

УДК 352.075.2(477)

**ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЬКОГО ГОЛОВИ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

**Науковий керівник** кандидат юридичних наук, доцент  
***ПЕРЕЖНЯК Борис Аркадійович,***  
Одеська національна юридична академія,  
професор кафедри конституційного права

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент  
***МАРЦЕЛЯК Олег Володимирович,***  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ МВС України,  
професор кафедри конституційного і  
міжнародного права;

кандидат юридичних наук, доцент  
***ПРІЄШКІНА Ольга Василівна,***  
Одеський національний університет  
імені І.І. Мечникова, доцент кафедри  
конституційного права та правосуддя

**Провідна установа:** Інститут держави і права  
імені В.М. Корецького НАН України,  
відділ конституційного права  
та місцевого самоврядування (м. Київ).

Захист відбудеться **“27” травня 2006 р. о 14.00 годині** на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий **“25” квітня 2006 р.**

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Курс на побудову демократичної правової держави Україна, супроводжується об'єктивними процесами становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування (МСВ).

В історичній ретроспективі МСВ, як специфічний соціально-правовий феномен, у всьому світі і в Україні переживало своє становлення та проходило перевірку на практичну реалізованість, перш за все, у містах. І сьогодні міське самоврядування залишається найбільш розвиненим у відповідності до інших рівнів локальної демократії. Звідси, об'єктивується науковий та прагматичний інтерес до організації статутарного стану та динамічного розвитку нормативно-правової регламентації міського МСВ, його органів та інститутів, серед яких одне з найважливіших місць належить міському голові – головній посадовій особі міської територіальної громади (ТГ).

Дослідження правового статусу міського голови є одним із пріоритетних напрямів сучасної науки конституційного права. Пильна увага до зазначеної проблематики цілком зрозуміла: сьогодні в Україні відбувається активний процес модифікації та удосконалення системи МСВ, наближення його національної моделі до міжнародних стандартів, в якій роль керівника міського самоврядування має важливе політико-правове та соціально-економічне значення.

У науковій літературі радянського періоду питання, що стосувалися діяльності голів міських виконавчих комітетів Рад народних депутатів, практично не розглядалися, що було пов'язано, перш за все, з існуючою системою жорсткої централізації державної влади й управління, юридичним та практичним закріпленням державної природи органів державної влади на місцях, жорстким контролем за їх діяльністю з боку партійних органів КПРС (КПУ), фактично повним дублюванням ними компетенції різних рівнів зазначених органів. У цей період широко досліджуються природа, структура, компетенція та організація діяльності місцевих Рад, їх виконавчих комітетів (праці Є.А. Агеєвої, В.Є. Бражникова, І.П. Бутка, О.О. Карлова, М.І. Корнієнка, О.Є. Кутафіна, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, М.Ф. Селівона, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, Ю.С. Шемшученка та ін.).

Після отримання Україною незалежності розпочався процес формування сучасних поглядів на конституційно-правову проблематику, а також активізувалися процеси, пов'язані зі становленням в юридичній науці національної школи муніципального права. Розгляд її актуальних питань знайшов особливе місце у працях Б.П. Андрєсюка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, М.П. Воронова, В.А. Григор'єва, В.М. Кампа, А.Р. Крусян, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка та інших вчених. Разом із тим, ці автори, в основному, приділяючи увагу процесам становлення інституту МСВ, практично обходили своєю увагою питання формування та розвитку правового статусу міського голови. Тому в умовах здійснюваної в Україні адміністративно-територіальної реформи, складовою частиною якої виступає реформа МСВ, блок питань про визначення та належну нормативну регламентацію правового статусу міського голови є одним з найбільш проблематичних і залишається актуальним науковим та практичним завданням у науці конституційного права України.

Теоретичною базою дослідження послужили положення та висновки, що містяться в роботах вітчизняних вчених: В.Б. Авер'янова, Б.П. Андресюка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, І.П. Бутка, М.П. Воронова, І.П. Голосніченка, В.А. Григор'єва, В.М. Кампа, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, А.Р. Крусян, М.П. Орзіха, Б.А. Пережняка, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, М.О. Пухтинського, П.М. Рабиновича, М.Ф. Селівона, Ю.М. Тодици, О.Ф. Фрицького, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка та ін.; вчених Російської Федерації: М.В. Баглая, І.В. Видріна, П.П. Глуценка, Ю.А. Дмитрієва, Ю.Д. Казанчева, М.О. Краснова, О.О. Кутафіна, Л.С. Мамута, В.В. Пиліна, О.М. Писарева, В.Є. Чиркіна, К.С. Шугріної та ін. та вчених інших зарубіжних країн: Р.Ч. Адріана, Р.Д. Бінгхема, М. Браунстона, Д. Керелі, Р.А. Дехлі, Е. Джексона, Х. Зелінського, Д. Мартіна, Д. Моргана та ін.

Практичну основу дослідження складають Конституція України, законодавчі акти України і зарубіжних держав про МСВ, міжнародні стандарти МСВ, розроблені та прийняті в рамках міжнародних міжурядових та неурядових організацій, та емпіричні відомості щодо діяльності міських голів в Україні.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обраний напрямок досліджень пов'язаний з Основними напрямками наукових досліджень у сфері держави і права на 1998–2000 рр. (затверджено Загальними зборами Академії правових наук України 19 березня 1998 р.). Дисертація виконана як розділ науково-дослідної роботи кафедри конституційного права Одеської національної юридичної академії за проектом “Міське самоврядування в умовах формування правової держави” (регістр. Державного комітету України з питань науки і технологій – № 08.06.03./001-93) і плану науково-дослідних робіт Одеської національної юридичної академії на 2001–2005 рр. “Правові проблеми становлення та розвитку сучасної Української держави” (державний реєстраційний номер 0101U0001195).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз теоретичних та нормативних аспектів становлення, розвитку і функціонування інституту міського голови та розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері нормативно-правового регулювання цього інституту. Мета наукового дослідження зумовила постановку та розв'язання таких завдань:

визначити та проаналізувати правовий статус міського голови, виходячи з наявного нормативно-правового масиву профільного характеру, а також проаналізувати його співвідношення з правовим статусом та становищем одноосібних органів державної влади;

проаналізувати природу функцій міського голови та на основі цього здійснити розмежування категорій “компетенція” і “функція” органу місцевого самоврядування (ОМСВ);

здійснити розробку та вибір основних критеріїв для класифікації функцій міського голови в Україні;

проаналізувати основні матеріально-правові (статутарні) та процесуально-правові (динамічні) аспекти повноважень міського голови;

розробити поняття правових гарантій діяльності міського голови;

розробити та запропонувати теоретичну оцінку організаційно-правових форм діяльності міського голови;

визначити перспективні організаційно-правові форми, спрямовані на оптимізацію та підвищення ефективності діяльності головної посадової особи міської ТГ з метою внесення відповідних змін та доповнень до чинного законодавства.

*Об'єктом дослідження* є сукупність суспільних відносин, що виникають в процесі конституювання, функціонування та нормативного розвитку інституту міського голови в Україні.

*Предметом дослідження* є правовий статус міського голови як головної посадової особи міської ТГ.

*Методи дослідження.* Для з'ясування поняття та особливостей правового статусу міського голови використовувалися різні наукові методи пізнання. Серед них: історико-правовий метод – з метою аналізу основних нормативно-правових актів, які формували і закріплювали інституційне поняття та правовий статус міського голови в його історичній ретроспективі; метод системного аналізу – з метою співставлення різних теоретико-концептуальних позицій щодо тлумачення змісту поняття “міський голова”; структурно-функціональний метод – з метою дослідження структурних елементів правового статусу міського голови; компаративний метод – з метою здійснення порівняльного аналізу правового статусу головної посадової особи МСВ в Україні та в зарубіжних державах (Франції, Німеччині, Канаді, США), правового статусу одноосібних органів держави, виявлення прогалин у правовому регулюванні; логіко-семантичний метод – з метою визначення окремих ключових категорій, зокрема, таких як “правовий статус міського голови”, “організаційно-правова форма”, “одноосібний ОМСВ”, що сприяло формулюванню пропозицій щодо їх легалізації за допомогою нормативно-правового закріплення. Використання формально-логічного методу, методу прогнозування дало можливість розробити пропозиції щодо вдосконалення механізму здійснення функцій міським головою.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці монографічним дослідженням правового статусу міського голови. На концептуальному рівні розроблено науково-теоретичну модель інституту міського голови в Україні, визначено пропозиції щодо вдосконалення правового статусу міського голови як головної посадової особи міської ТГ, а також шляхи подальшого вдосконалення законодавства про МСВ в Україні, сформульовано ряд нових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих з яких належать:

***уперше:***

у вітчизняній науці конституційного права зроблено спробу цілісного та комплексного дослідження правового статусу міського голови із вказівкою на його двоєдину правову природу: з одного боку, як одноосібного ОМСВ, що має свою компетенцію, обумовлену Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими законами та нормативно-правовими актами України, а з іншого – як представника міської ТГ, що представляє її у всьому спектрі відносин з іншими суб'єктами МСВ, органами законодавчої та виконавчої влади, іншими суб'єктами права;

сформульовано методологічний висновок про те, що, будучи головною посадовою особою міської ТГ, міський голова об'єктивно представляє інтереси МСВ на підвідомчій йому території;

запропоновано підхід до розуміння функцій міського голови, як основних напрямків і видів його муніципальної діяльності, за допомогою яких він виражає та реалізовує волю та інтереси міської ТГ, забезпечує становлення та реалізацію системи її відносин з державою, її органами, ОМСВ, іншими суб'єктами права в межах Конституції та законів України;

системно визначено повноваження міського голови, під якими слід розуміти закріплені на законодавчому рівні права й обов'язки, необхідні йому для здійснення завдань і функцій МСВ на території міста на користь ТГ;

сформульовано висновок про те, що правові гарантії діяльності міського голови – це необхідні для реалізації його повноважень, закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах, у тому числі й актах локального регулювання, організаційні можливості, компетенційні права та обов'язки, а також спеціальні процесуально-правові механізми, які у своїй сукупності забезпечують реальну та ефективну участь головної посадової особи міської ТГ у процесі вирішення питань місцевого значення;

набули подальшого розвитку аргументи на користь прийняття Закону “Про статус сільських, селищних, міських голів”, Кодексу законів про місцеве самоврядування (Муніципального Кодексу), а також внесення змін та доповнень до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані положення та висновки у своїй сукупності дають певну цілісну картину про становлення та розвиток правового статусу міського голови та можуть бути використані надалі у: а) законотворчій діяльності Верховної Ради України, зокрема у процесі розробки комплексних законодавчих актів, що регламентують правовий статус органів та посадових осіб МСВ, а також у практичній діяльності її профільних комітетів та ін.; б) практичній діяльності міністерств і відомств України, місцевих державних адміністрацій, ОМСВ України, муніципальних асоціацій України в процесі правового забезпечення та практичної реалізації локальної демократії в державі; в) діяльності урядових та неурядових організацій, представників України в Раді Європи, Європейському Союзі та інших європейських інтеграційних структурах при обговоренні питань становлення та розвитку місцевого самоврядування; г) науково-дослідній роботі, для подальшого аналізу та поглибленого доктринального опрацювання теоретичних та прагматичних проблем становлення та розвитку локальної демократії; д) навчальному процесі, при викладанні курсів “Конституційне право України” та “Муніципальне право України”, ряду спеціальних дисциплін з муніципальної проблематики, а також при підготовці та написанні підручників, практикумів із вказаних дисциплін.

**Апробація результатів дисертації.** Висновки та положення дисертаційної роботи обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права Одеської

національної юридичної академії. Результати дослідження оприлюднені у доповідях на: 2-й (54-й), 4-й (56-й), 5-й (57-й), 6-й (58-й), 7-й (59-й), 8-й (60-й) звітних наукових конференцій професорсько-викладацького складу і аспірантів ОНЮА (Одеса, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 рр.); відкритому засіданні секції міст обласного і районного значення Асоціації міст України (Іллічівськ, 2000 р.); міжнародній науково-практичній конференції “Сучасний конституціоналізм і конституційна юстиція” (Одеса, 2000 р.); відкритому засіданні секції середніх і малих міст Асоціації міст України (Іллічівськ, 2001, 2002, 2003, 2004 рр.); VII Всеукраїнських муніципальних слуханнях “Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку” (Бердянськ, 2001 р.); громадських слуханнях з обговорення проекту Закону України від 13 грудня 2000 р. № 6287 Кодекс законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальний кодекс України) (Одеса, 2001 р.); науково-практичній конференції “Судовий захист прав і інтересів місцевого самоврядування в Україні” Інституту економіки і права “Крок” (Київ, 2002 р.); науково-практичній конференції “Проблеми місцевого самоврядування в Україні” (Київ, 2002 р.); міжвузівській науково-практичній конференції “Актуальні проблеми викладання муніципального менеджменту у вищих навчальних закладах України” (Київ, 2003 р.); міжнародній конференції “Сучасний федералізм в контексті Придністровської державності” (Тирасполь, ПМР, 2003 р.); науково-практичній конференції “Актуальні проблеми реалізації законодавства про органи самоорганізації населення” (Київ, 2003 р.); X регіональній науково-практичній конференції “Проблеми державності і захист прав людини в Україні” (Львів, 2004 р.); першій конференції органів самоорганізації населення м. Одеси “Механізми конструктивної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення” (Одеса, 2005 р.).

**Публікації.** Основні положення, результати та висновки дисертації викладено у 14 наукових статтях, 10 з яких містяться у фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети та завдань дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 210 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 19 сторінок (256 найменувань).

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дослідження, ступінь наукового опрацювання проблеми, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначаються мета і завдання, об'єкт та предмет дослідження, характеризуються методи дослідження, розкривається наукова новизна, практичне значення, подано відомості про апробацію основних положень роботи, її структуру і обсяг.

**Розділ 1 “Конституційно-правові основи регулювання статусу міського голови в Україні”** складається з трьох підрозділів та присвячений аналізу основних законодавчих та підзаконних актів, що визначають правовий статус міського голови в Україні, основних етапів становлення і розвитку правового статусу міського голови, а також висвітленню місця та ролі міського голови в системі МСВ України.

*У підрозділі 1.1. “Теоретичні та нормативні аспекти регламентації статусу суб’єктів місцевого самоврядування України”* піддано комплексному аналізу статусу суб’єктів, які входять до системи МСВ України.

Зазначається, що подальший розвиток суб’єктного складу МСВ є найважливішим завданням держави та громадянського суспільства, оскільки саме у сфері МСВ спостерігається практична реалізація різнорівневих інтересів членів ТГ, що виступають у локальній демократії як жителі певних територій. Тому слід звернути увагу на подальший розвиток правосуб’єктності ТГ, що виступають первинними суб’єктами МСВ, особливо у вирішенні питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи, які ними обираються та формуються. Доцільним у цьому аспекті є прийняття окремого нормативного акта щодо правового статусу ТГ, а також внесення деяких змін до профільного Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно більш детальної регламентації суб’єктів МСВ.

*У підрозділі 1.2. “Природа та зміст правового статусу міського голови”* досліджуються зародження, історичний розвиток, особливості нормативно-правової регламентації правового статусу міського голови, а також здійснюється аналіз його основних елементів, вносяться пропозиції щодо його вдосконалення, зокрема звертається увага на неврегульованість статусу міських голів і обґрунтовується доцільність прийняття окремого закону про статус міського голови.

Звертається увага, що передумови становлення інституту міського голови спостерігаються ще за часів правління імператриці Катерини II. Саме з її ім’ям пов’язано багато перетворень та реформ, що стосуються питань міського господарства. Видання імператрицею “Дарованої грамоти містам Російської імперії” (1785 р.) – спеціального нормативно-правового акта – істотно змінило систему місцевих органів влади та управління в Російській імперії, поклало початок існуванню ОМСВ. Фактично у цьому документі затверджувалася нова система міського самоврядування, до якої входила посада міського голови.

Автор зазначає, що дореволюційний інститут міських голів, як ОМСВ, зробив вагомий внесок у розвиток освіти, науки, культури, охорони здоров’я, про ефективність діяльності яких переконливо свідчить той факт, що наприкінці XIX ст. витрати на соціальні потреби на душу населення в містах із самоврядуванням були вдвічі більшими, ніж у містах, які його не мали.

Лютнева революція 1917 р. модифікувала цей інститут МСВ, трансформувавши його в інститут місцевого управління.

Зазначається, що за часів формування та розвитку радянської державності в Україні (1917–1991) інститут міського голови фактично продовжував існувати, хоч і в значно усікненому вигляді й іменувався по-різному (наприклад, за Конституцією УРСР від 20 квітня 1978 р. – головою виконавчого комітету місцевої Ради народних депутатів (ст. 132)). Проте, аналіз компетенції цієї посадової особи, її повноважень приводить до висновку, що незалежно від її лідируючого становища у виконавчому комітеті ради, вони фактично нічим не відрізнялися від повноважень депутатів цих рад.

Таким чином, в історичній ретроспективі інститут міського голови в Російській імперії, в СРСР та в Україні, як ОМСВ, пройшов декілька етапів у своєму розвитку та функціонуванні: від свого виникнення і практично до номінального існування та



повного припинення функціонування за радянського періоду. Новий імпульс у своєму розвитку цей інститут одержав із прийняттям Конституції України 28 червня 1996 р.

Аналіз положень Конституції України свідчить про істотну зміну статусу міського голови. До 1996 р. посада сільського, селищного, міського голови законодавством України взагалі не була передбачена. Зараз це сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа ТГ відповідно села, селища, міста, яка обирається безпосередньо населенням і за посадою очолює виконавчий орган ради, головує на її засіданнях, що свідчить про її важливе місце не тільки в системі МСВ, але і в механізмові його реалізації.

При розкритті правового статусу міського голови визначається його поняття та розкривається зміст категорії “правовий статус міського голови”, що включає в себе правосуб’єктність міського голови, його функції та повноваження, правові гарантії реалізації його прав, а також його юридичну відповідальність. Ці складові правового статусу нерозривно взаємопов’язані між собою, кожна з них доповнює, розкриває, уточнює це поняття. Підкреслюється, що значення цієї категорії, полягає в тому, що вона дозволяє розглядати міського голову, по-перше, як складову частину МСВ, по-друге, як самостійний суб’єкт конституційно-правових відносин, по-третє, цей статус виступає нормативною передумовою здійснення функцій, які покладені на цю посадову особу, з метою створення необхідних умов для життєдіяльності населення – членів міської ТГ.

Розгляд питання відповідальності міського голови призводить до висновку, що вона може бути як конституційно-правовою (звільнення з посади), адміністративно-правовою та кримінально-правовою. Обґрунтовуються положення про те, що міський голова є одноосібним суб’єктом, який відповідно до законодавства покликаний здійснювати реалізацію публічної самоврядної (муніципальної) влади.

*У підрозділі 1.3. “Правовий статус міського голови у системі суб’єктів публічної влади: порівняльно-правова характеристика”* досліджуються питання співвідношення і взаємодії правового статусу міського голови, як головної посадової особи міської ТГ з правовим статусом суб’єктів публічної влади, як публічної державної, так й публічної самоврядної (муніципальної) влади.

Зазначається, що у концептуальному аспекті система ОМСВ вирізняється наявністю певних суб’єктів-об’єктів управління і, звичайно ж, відносинами підпорядкування та координації між ними. На основі системно-функціонального підходу в системі МСВ виокремлюються три основні суб’єкти (органи): сільський, селищний, міський голова; представницький ОМСВ; виконавчий орган представницького ОМСВ. Взаємини між зазначеними ОМСВ пропонується класифікувати за такими критеріями: за способом утворення органів; за місцем сільського, селищного, міського голови в системі ОМСВ; за взаєминами між відповідним головою і представницьким органом; за взаєминами між сільським, селищним, міським головою та виконавчим органом. При порівнянні правового статусу міського голови та міської ради звертається увага на критерії, за якими необхідно установлювати таке співвідношення. Від цього залежатиме як з’ясування реальної ефективності діяльності МСВ на локальному рівні, так й з’ясування його

ролі та значення на рівні загальнодержавному. Звідси, уявляється продуктивнішим віддати перевагу трьом критеріям: правотворчому, правовиконуючому та контрольному.

Логічним продовженням зазначеної проблематики є дослідження співвідношення правових статусів міського голови та одноосібних органів державної влади, до яких автор відносить Президента України, Генерального Прокурора України та голів місцевих державних адміністрацій. Зазначається, що органи державної влади істотно відрізняються за своїм статусом і становищем від ОМСВ. Але їх об'єднує те, що саме через ці органи народ здійснює свою владу як верховний суверен.

**Розділ 2 “Функціонально-процесуальний статус міського голови”** складається із двох підрозділів та присвячений дослідженню проблем правосуб'єктності міського голови, його функцій і компетенції.

*У підрозділі 2.1. “Функціональна характеристика посади міського голови”* доводиться, що правосуб'єктність міського голови реалізується через його функції.

Дослідження функцій суб'єктів конституційно-правових відносин, зокрема, держави, ТГ та ОМСВ призводить до визначення функцій міського голови як основних напрямків і видів його муніципальної діяльності, за допомогою яких він виражає волю та інтереси міської ТГ, забезпечує її стабільне функціонування через вирішення питань місцевого значення та здійснення нею відносин із державою, її органами, ОМСВ в межах Конституції і законів України.

В результаті аналізу та узагальнення системи функцій держави, органів державної влади, ОМСВ, пропонується класифікувати функції міського голови за такими критеріями: 1) за об'єктами, тобто цілями і завданнями муніципальної діяльності; предметами відання, якими є певні сфери місцевого життя (політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна). В залежності від сфери реалізації цих функцій, їх можна умовно поділяти на внутрішні та зовнішні; 2) за суб'єктами, тобто відповідно до соціально-економічних, демографічних та правових особливостей здійснення міського самоврядування (функції міських голів малих, середніх і великих міст України та функції голів міст Києва та Севастополя, які володіють спеціальним статусом); 3) за способами, засобами і методами муніципальної діяльності міського голови: система технологічних (процесуально-організаційних та процесуально-правових) функцій цього суб'єкта, що спрямовані на практичне здійснення муніципальної діяльності (інформаційна, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова та інші технологічні функції).

*У підрозділі 2.2. “Повноваження міського голови”* здійснений аналіз механізму реалізації повноважень міського голови, який допомагає визначити їх, у якості прав та обов'язків, що закріплені на законодавчому рівні, необхідних йому для здійснення завдань і функцій МСВ на території міста.

Зазначається, що повноваження міського голови, можна умовно поділити на такі групи: 1) по організації роботи міської ради, сесій ради, а також органів, які вони утворюють (внутрішньоорганізаційно-правові); 2) пов'язані із забезпеченням реалізації міською територіальною громадою форм безпосереднього (прямого) волевиявлення (електорально-організаційні); 3) в галузі програмування розвитку території МСВ, бюджету та фінансування (інституційно-організаційні); 4) розпорядчі та представницькі (управлінсько-організаційні та репрезентативно-організаційні);

5) в галузі забезпечення законності, охорони прав і свобод людини і громадянина на території міської ТГ (вітально-організаційні); 6) по здійсненню контролю з боку міської ради за діяльністю міського голови (реординарно-контрольні).

Дисертант вважає, що при неналежному здійсненні своїх обов'язків або здійсненні якого-небудь правопорушення міський голова в рамках закону несе дисциплінарну, адміністративну і кримінальну відповідальність. Крім того, наголошується увага про політичну відповідальність, яка виражається у добровільній відставці цієї посадової особи, зазначається, що ефективність юридичної та політичної відповідальності залишається достатньо низкою, що, перш за все, обумовлено неналежним рівнем правової і політичної культури цих осіб, а також низьким рівнем нормативно-правового регулювання такої відповідальності.

**Розділ 3 “Організаційно-правові форми та правові гарантії діяльності міського голови”** складається з двох підрозділів та присвячується дослідженню основних організаційно-правових форм та правових гарантій діяльності міських голів в Україні.

*У підрозділі 3.1. “Організаційно-правові форми діяльності міського голови”* головна увага приділена розглядові становлення та розвитку організаційно-правових форм діяльності міського голови в Україні. Зазначається, що здійснюючи свої завдання і функції, міський голова використовує для цього форми і методи, обумовлені його правовим становищем у системі ОМСВ. Робиться висновок, що правові форми його діяльності мають свій прояв в реалізації повноважень, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовною та правоохоронною діяльністю, спрямованою на регулювання муніципально-правових відносин. Аналізуються основні організаційно-правові форми діяльності міського голови у порівнянні з такими ж формами діяльності інших ОМСВ, що закріплені в чинному законодавстві. Зазначається, що за спрямованістю та цілями зазначені форми діяльності міського голови можна поділити на загальні та конкретні, такі, що класифікуються в залежності від суб'єктно-об'єктного складу системи його відносин та напрямів його діяльності.

Досліджуються критерії, що характеризують як саму організаційну діяльність міського голови у різних сферах місцевого життя, так і організаційно-правові форми такої діяльності, в яких вона відбувається, реалізується в процесі вирішення різноманітних питань місцевого життя (соціальний, інтелектуальний, економічний та процесуальний (процедурний)).

Розглядається проблема підвищення ефективності організаційно-правових форм діяльності міського голови, поява нових таких форм у контексті легалізації принципу взаємовідносин “мер – рада” в системі МСВ. Зазначається, що такий принцип дотепер не знайшов свого чіткого визначення у законодавстві України, хоча систематичний аналіз закріплених повноважень найбільш наближається до системи “сильний мер – слабка рада”, яка, здається, є найбільш оптимальною формою взаємовідносин указаних суб'єктів МСВ.

*У підрозділі 3.2. “Правові гарантії діяльності міського голови”* досліджуються правові гарантії діяльності головної посадової особи міської ТГ, необхідні для реалізації її повноважень, які закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах, у тому числі й актах локального регулювання,

організаційні можливості, компетенційні права та обов'язки, а також спеціальні процесуально-правові механізми, які у своїй сукупності забезпечують безперешкодну, реальну та ефективну її участь у процесі вирішення питань місцевого значення. Пропонується та обґрунтовується класифікація правових гарантій діяльності міського голови: нормативно-правові і організаційно-правові гарантії. Робиться висновок, що центральне місце в системі правових гарантій діяльності сільських, селищних, міських голів посідає судовий захист. Звертається увага на те, що в Україні гостро відчувається дефіцит нормативно-правової бази у сфері правових гарантій діяльності зазначених посадових осіб та зазначається, що подоланню цього може сприяти внесення змін та доповнень до чинного законодавства України про МСВ, або прийняття спеціального закону, який б регламентував статус сільських, селищних, міських голів, правові гарантії їх діяльності та відповідні процесуально-правові механізми реалізації останніх.

## **ВИСНОВКИ**

У **Висновках** сформульовано загальні підсумки дослідження, основні теоретико-правові та практичні положення розв'язання проблем правового статусу міського голови.

1. Під правовим статусом суб'єктів МСВ слід розуміти сукупність їх прав і обов'язків, які визначаються Конституцією і законами України, а також іншими нормативно-правовими актами.

2. Міський голова є одноосібним суб'єктом, який відповідно до законодавства покликаний здійснювати реалізацію публічної самоврядної (муніципальної) влади. Обрання цієї посадової особи членами ТГ свідчить про її важливе місце як у системі МСВ, так і в механізмові його реалізації.

3. Роль міського голови у становленні та розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади перманентно зростає через формування та практичну реалізацію муніципальної політики на території міської територіальної громади.

4. Міський голова в системі ОМСВ посідає одне з центральних місць як у статутарному, так і в функціональному аспектах, оскільки він є головною посадовою особою міської ТГ, що виступає у якості первинного суб'єкта МСВ, нею утворений та підзвітний цієї громаді.

5. Інститути одноосібних органів публічної влади (державних органів та ОМСВ) відіграють вагомий роль у формуванні України як демократичної держави, оскільки вони, по-перше, наділені державними владними повноваженнями та власною компетенцією, що реалізується на локальному рівні; по-друге, їх основним телеологічним призначенням виступає діяльність з реалізації як загальнодержавних, так і місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку; по-третє, ці органи в процесі своєї діяльності сприяють визнанню, дотриманню, захисту та охороні прав і свобод людини і громадянина; по-четверте, їх діяльність сприяє створенню на території держави і території функціонування конкретної ТГ режиму законності.

6. Системний аналіз основних напрямів і видів муніципальної діяльності міського голови щодо вирішення питань місцевого значення свідчить про те, що він бере активну участь у здійсненні всіх функцій і повноважень МСВ, а аналіз його функцій

про те, що йому належить вирішальна роль в управлінні всіма сферами місцевого життя (політичною, економічною, соціальною, культурною, екологічною та ін.).

7. Нормативний аналіз повноважень міського голови у різних сферах функціонування ТГ та формованих нею органів дає можливість виокремити такі їх групи: організаційні (пов'язані з організацією роботи міської ради та її виконавчого комітету); по забезпеченню реалізації міською ТГ форм безпосереднього волевиявлення; у сфері розвитку території, на якій функціонує ТГ та здійснюється МСВ, а також у сфері бюджету та фінансів; розпорядчі; представницькі; у сфері забезпечення законності, охорони прав і свобод людини і громадянина на території міської ТГ; у здійсненні контролю з боку міської ради за діяльністю міського голови.

8. Законодавство України містить та закріплює цілий ряд організаційно-правових форм діяльності міського голови, необхідних для здійснення його компетенційних повноважень. Основною організаційно-правовою формою діяльності міського голови є організація роботи міської ради та її виконавчого комітету.

9. У контексті підвищення ефективності організаційно-правових форм діяльності міського голови, появи нових форм в системі МСВ актуалізується легалізація принципу взаємовідносин “мер – рада”. Він дотепер не знайшов у законодавстві України свого чіткого визначення, хоча систематичний аналіз закріплених повноважень найбільше наближається до системи: “сильний мер – слабка рада”, що, як здається, є найбільш оптимальною формою взаємовідносин указаних суб'єктів МСВ.

10. Правові гарантії діяльності міського голови – це необхідні для реалізації його повноважень, закріплені в законодавчих та інших нормативно-правових актах, в тому числі й актах локального регулювання, організаційні можливості, компетенційні права та обов'язки, а також спеціальні процесуально-правові механізми, які у своїй сукупності забезпечують безперешкодну, реальну та ефективну участь головної посадової особи міської ТГ у процесі вирішення питань місцевого значення.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Бальцій Ю.Ю. Правовой статус городского головы // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. – Вип. 6-7. – Одеса, 1999. – С. 109-113.
2. Бальцій Ю.Ю. Правовой статус бургомистров в Германии (на примере положения земли Баден-Вюртемберг) // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 6. – Ч. II. – Одеса, 1999. – С. 95-101.
3. Бальцій Ю.Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности должностных лиц местного самоуправления // Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція: Матер. міжнар. наук.-практ. конфер. – Одеса, 2001. – С. 195-200.
4. Бальцій Ю.Ю. Функції міського голови у системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 11. – Одеса, 2001. – С. 157-161.
5. Бальцій Ю.Ю. Правові основи діяльності сільського, селищного, міського голови // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 12. – Одеса, 2001. – С. 218-222.

6. Бальцій Ю.Ю. Нормативна-правова регламентація правового статусу міського голови // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніципал. слухань “Муніципал. рух в Україні – 10 років розвитку” (6-8 вересня 2001 р. м. Бердянськ) / За заг. ред. М. Пухтинського. – К.: Логос, 2002. – С. 374-377.
7. Бальцій Ю.Ю. Повноваження міського голови в системі місцевого самоврядування в Україні // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 16. – Одеса, 2002. – С. 233-237.
8. Бальцій Ю.Ю. Проблеми юридичної відповідальності сільських, селищних, міських голів // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 18. – Одеса, 2003. – С. 244-248.
9. Бальцій Ю.Ю. Організаційно-правові гарантії діяльності сільських, селищних, міських голів // Вчені записки / Інститут економіки та права “Крок”. – Вип. 9. – К., 2003. – С. 56-59.
10. Бальцій Ю.Ю. Федерализм и локальная демократия в ФРГ / В сб.: Приднестровская государственность в контексте современного международного опыта федерализма: Науч. изд. – ЦСПИ “Перспектива”, Тирасполь: 2003. – С. 18-24.
11. Бальцій Ю.Ю. Повноваження міського голови в Україні // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 14. – К., 2003. – С. 604-609.
12. Бальцій Ю.Ю. До питання гарантованості прав головних посадових осіб місцевого самоврядування // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 22. – Одеса, 2004. – С. 265-270.
13. Бальцій Ю.Ю. Деякі проблеми правового статусу сільських, селищних, міських голів // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 23. – Одеса, 2004. – С. 177-180.
14. Бальцій Ю.Ю. Критерії ефективності діяльності міського голови // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. – Вип. 26. – Одеса, 2005. – С. 192-196.

### АНОТАЦІЯ

**Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006.

Досліджуються теоретичні та нормативні проблеми правового статусу міського голови. Сформульовано поняття правового статусу міського голови, охарактеризовано місце і роль міського голови в системі місцевого самоврядування України. Проаналізовано основні етапи становлення і розвитку правового статусу міського голови. Виявлено співвідношення правового статусу міського голови з іншими органами місцевого самоврядування, а також з одноосібними органами державної влади, на основі запропонованих критеріїв. Аналізується національне законодавство, яке визначає правовий статус міського голови, та вивчається міжнародне законодавство стосовно цих суб'єктів. Вносяться практичні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства, яке визначає правовий статус міського голови. Досліджено проблеми правосуб'єктності міського голови, його функцій, компетенції, правових гарантій діяльності та юридичної відповідальності.

**Ключові слова:** міський голова, правовий статус міського голови, функції міського голови, правові гарантії діяльності міського голови, місцеве самоврядування.

## АННОТАЦІЯ

**Бальций Ю.Ю. Правовой статус городского головы в Украине. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2006.

В диссертации комплексно исследуются теоретические и нормативные проблемы правового статуса городского головы. Сформулировано понятие правового статуса городского головы, исследуется место и роль городского головы в системе местного самоуправления Украины. Городской голова в системе органов местного самоуправления занимает одно из центральных мест, как в статутарном, так и в функциональном аспектах, поскольку он является главным должностным лицом городской территориальной громады, выступающей в качестве первичного субъекта местного самоуправления, ею образованным (конституируемым) и контролируемым (подотчетным). Он выступает связующим звеном между всеми элементами системы местного самоуправления, обеспечивает координацию деятельности всей этой локальной системы по решению вопросов местного значения, как в контексте ее позитивной реализации, так и в контексте перспективной (возможной) юридической ответственности за несвоевременную или ненадлежащую практическую реализацию объектного состава местного самоуправления.

В работе проанализированы основные этапы становления и развития правового статуса городского головы. Показано соотношение правового статуса городского головы с другими органами местного самоуправления, а также с единоличными органами государственной власти, на основе предложенных автором критериев.

В процессе научного исследования основных теоретических концепций и анализа действующих нормативно-правовых актов, диссертант приходит к выводу о том, что городской голова является единоличным органом местного самоуправления, который в соответствии с действующим законодательством призван осуществлять реализацию публичной самоуправленческой (муниципальной) власти. Избрание этого должностного лица прямым, всеобщим, равным голосованием членов территориальной громады свидетельствует о его важном месте не только в системе местного самоуправления, но и в механизме его реализации.

Исследована структура правового статуса городского головы: правосубъектность городского головы, его функции и полномочия, организационно-правовые формы работы и правовые гарантии деятельности городского головы и его юридическая ответственность. Особое внимание автор уделяет классификации функций городского головы: определены критерии их классификации и проведен их анализ.

Дальнейшая разработка, совершенствование функций и полномочий городского головы в Украине, их системная законодательная и нормативно-правовая кодификация, в чем имеется объективная необходимость, приведет не только к обогащению и совершенствованию его правового статуса, более рельефному его обозначению и специфической, отличной от голов других уровней местного

самоуправления нормативно-правовой регламентации, но и к укреплению всей системы субъектов местного самоуправления, совершенствованию их правового статуса и правового положения и, прежде всего, правового статуса городской территориальной громады, главным должностным лицом которой является городской голова.

Дается авторское определение правовых гарантий деятельности городского головы, под которыми рассматриваются необходимые для реализации его полномочий, закрепленные в законодательных и других нормативно-правовых актах, в том числе и актах локального действия, организационные возможности, права и обязанности, а также специальные процессуально-правовые механизмы, которые в своей совокупности обеспечивают беспрепятственное, реальное и эффективное участие главного должностного лица городской территориальной громады в процессе решения вопросов местного значения.

Внесены практические предложения по усовершенствованию действующего законодательства, которое определяет правовой статус городского головы, в частности обосновывается принятие таких Законов, как “О статусе сельского, поселкового, городского головы”, Муниципального Кодекса, а также внесение изменений и дополнений в профильный Закон Украины “О местном самоуправлении в Украине”. На основе анализа действующего законодательства, определяющего правовой статус городского головы, его сравнения с международно-правовыми стандартами функционирования этого института в зарубежных государствах, автором выявлены его коллизии и пробелы, а также внесены предложения по его усовершенствованию.

**Ключевые слова:** городской голова, правовой статус городского головы, функции городского головы, правовые гарантии деятельности городского головы, местное самоуправление.

## SUMMARY

**Baltsiy Y.Y. Legal status of city mayor in Ukraine.** – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Sciences (Law) on the speciality 12.00.02. – constitutional law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2006.

The dissertation is devoted to the research of the theoretical and practical problems of legal of city mayor. The concept of legal status of city mayor is formulated, a place and role of city mayor is described in the system of local self-government of Ukraine. The basic stages of becoming and development of legal status of city mayor are analysed. Correlation of legal status of city mayor is given with other organs of local self-government, and also with individual public authorities, on the basis of the criteria offered an author. The national legislation which determines legal status of city mayor is analysed, and the international is studied in relation to these subjects. In the dissertation there are definite propositions concerning the improvement of the existing legislation in sphere of the legal of city mayor. Explored many problems of city mayor, his functions, jurisdiction, law guarantees of activity and legal responsibility.

**Key words:** city mayor, legal status of city mayor, function of city mayor, law guarantee of activity of city mayor, local self-government.