

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

DOI 10.18524/2304-1587.2019.1(34).166783

УДК 342.553+352.075.2(477)

О. В. Прієшкіна

доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова,

кафедра конституційного права та правосуддя

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС МІСЬКОГО ГОЛОВИ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз факторів, які мають вплив на процес становлення, функціонування та розвиток інституту міського голови в Україні як головної посадової особи міського рівня. Автор досліджує тенденції розвитку інституту в період проведення конституційної реформи в кінці 90-х років ХХ століття. Особлива увага приділяється нормативно-правовій регламентації цього інституту на сучасному етапі. Наводяться пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового статусу міського голови в Україні.

Ключові слова: конституційно-правовий статус, міський голова, місцеve самоврядування, територіальна громада.

Постановка проблеми. Одним з напрямків активної побудови демократичної правової держави в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування та продовження курсу реальної децентралізації влади, який забезпечить функціонування спроможних та самодостатніх територіальних громад. Урбаністичні процеси багатьох розвинутих держав, у тому числі і в Україні, обумовили особливість міського рівня локальної демократії, який є найбільш розвинутим з-поміж інших рівнів, а тому залишається актуальним у контексті організації та функціонування основних інститутів міської влади. Визначальною в системі місцевого самоврядування в містах є посада міського голови, який уособлює міську публічну владу, а тому викликає найбільші дискусії щодо складових елементів свого конституційно-правового статусу, як то порядок обрання, обсяг повноважень, особливості відповідальності та багато інших. Окрім того, «інтерес до проблеми забезпечення правового регулювання діяльності міського голови як вчених, так і широкого кола практичних працівників» пояснюється

«активними процесами удосконалення системи місцевого самоврядування, наближенням його національної моделі до міжнародних стандартів, в якій роль та значення керівника міського самоврядування має надзвичайно важливе значення» [1, с. 3].

Цим, передусім, обумовлені актуальність та теоретична значимість даного дослідження, яке присвячено визначенню місця, ролі та значення конституційно-правового статусу міського голови в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню фундаментальних засад функціонування інститутів місцевого самоврядування, і перш за все інституту міського голови, присвячено праці багатьох науковців, таких як Б. П. Андрусюка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших. Крім того, спробам вирішити здійснення організаційно-правового регулювання статусу міського голови в Україні присвячено багато ґрунтовних наукових досліджень, серед яких праці Ю. Ю. Бальція, В. С. Куйбіди, Н. Р. Нижника.

Проте, незважаючи на наявність численних наукових праць, у яких розглядалась роль та значення інституту міського голови як головної посадової особи місцевого самоврядування, ця тема залишається актуальною в нашій державі через нові виклики в контексті реформи децентралізації державної влади та наявності низки невирішених завдань у цій галузі.

Метою цієї статті є дослідження основних елементів конституційно-правового статусу міського голови, а також його місця в системі органів місцевого самоврядування та перспектив удосконалення на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р., одним з елементів системи місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова як головна посадова особа місцевого самоврядування, «яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [2, ст. 5, ст. 1]. Міський голова обирається жителями відповідної територіальної громади шляхом загального, рівного і прямого виборчого права строком на п'ять років та очолює виконання функцій зі здійснення місцевого самоврядування в містах.

Варто відзначити, що в науці муніципального права та практиці державного будівництва сучасної України триває жвава дискусія з приводу того, хто ж все ж таки має більше повноважень у системі місцевого самоврядування: рада як колегіальний виборний орган територіальної громади, чи його виконавчий орган на чолі з сільським, селищним, міським головою, безпосередньо обраним територіальною громадою.

Саме це питання було предметом розгляду Конституційного Суду України (Рішення Конституційного Суду України від 9 лютого 2000 р., Справа про місцеве самоврядування), у вирішенні якого з цього приводу було послідовно проведена думка про те, що в системі місцевого самоврядування України має місце певна субординація її елементів, а названі конституційні функції сільського, селищного, міського голови визначають його насамперед як посадову особу виконавчого органу ради та самої ради, їй підзвітної та відповідальної як за роботу виконавчого органу ради, так і за організацію роботи самої ради [3].

Отже, «міський голова в системі органів місцевого самоврядування посідає одне з центральних місць як у статутарному, так і у функціональному аспекті, оскільки він є головною посадовою особою міської територіальної громади; він забезпечує координацію діяльності всієї цієї системи щодо вирішення питань місцевого самоврядування, яка міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування, у Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування» та передбачає органічну єдність самостійності та відповідальності всіх вказаних суб'єктів системи при вирішенні всіх питань місцевого значення, що належать до сфери компетенції місцевого самоврядування» [4].

Відповідно до ст. 5 Конституції України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [5, ст. 5]. Таким чином, як відзначає у своєму дисертаційному дослідженні учений Бальцій Ю. Ю., «відбувається поділ публічної влади на публічну державну, яка здійснюється народом через органи держави, та публічну самовряду (муніципальну), яка здійснюється через органи місцевого самоврядування. Це підтверджується тим, що в ст. 7 Основного Закону закріплюється положення, згідно з яким в Україні визначається і гарантується місцеве самоврядування, а також те, що Конституція України містить у собі окремий розділ XI «Міське самоврядування», де знаходять своє закріплення конституційні основи становлення, функціонування та реалізації публічної самоврядної (муніципальної) влади» [4].

Отже, можна зробити висновок, що в Україні існує два види публічної влади – державна влада та самоврядна (муніципальна влада). Водночас, кожен рівень влади володіє своїми специфічними ознаками та характеристиками. Так, органи державної влади вирішують, перш за все, питання державного значення, а органи місцевого самоврядування вирішують всі питання місцевого значення.

Варто зазначити, що владні повноваження в Україні мають у своєму розпорядженні не лише органи держави, але й органи місцевого самоврядування, проте органи місцевого самоврядування не є органами держави, і тому не здійснюють владні повноваження від імені держави.

Що ж до визначення органу місцевого самоврядування, то слід відзначити, що воно не знайшло свого належного відображення у вітчизняній юридичній науці. У законодавстві існують лише поняття структурних елементів системи місцевого самоврядування, які містяться в уже згадуваній нами статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування».

У доктринальній площині також присутні різні погляди на сутність даного поняття. Наприклад, такі відомі муніципалісти, як Кравченко В. В. та Пітцик М. В., вважають, що «орган місцевого самоврядування – організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України, депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)» [6, с. 192-193]. Учений Батанов О. В. відзначає, що

«органи місцевого самоврядування не належать до механізму державної влади, а місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (у механізмі управління суспільством та державою) і його необхідно розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади» [7, с. 10].

Також можна погодитись із Савчиним М. В., який відзначає, що «у системі органів місцевого самоврядування можна виділити дві категорії органів – представницькі та виконавчі. Конституційний Суд України дав визначення кола осіб, яким належить представницький мандат. Він пов'язує зміст мандата з фактом обрання посадової особи виборцями, здійсненням відповідних повноважень та можливістю виступати від їхнього імені перед іншими органами влади. Виходячи з цього переліку можна говорити про систему місцевих представницьких органів, які складають місцеві ради – сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні. Сільські, селищні, міські голови визнаються головною посадовою особою територіальної громади з представницьким мандатом, що фактично означає визнання їх представницької природи» [8, с. 288].

Дослідження правового статусу міського голови доцільно проводити на підставі порівняльного аналізу зі статусом інших одноосібних інститутів публічної влади в державі. Одним з таких інститутів є посада Президента України. Загальними рисами між Президентом України та міським головою є те, що вони обидва є виборними одноосібними органами публічної влади, за винятком того, що Президент свою владу набуває внаслідок всенародних виборів, а міський голова обирається міською територіальною громадою. Саме тому їх діяльність ґрунтується в цілому на однакових принципах. Проте, якщо Президент України відповідно до Основного Закону України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, то міський голова як орган місцевого самоврядування фактично виступає гарантом цілісності громади того чи іншого міста.

Якщо Президент України як одноосібний орган державної влади відображає інтереси всього суспільства, то міський голова як одноосібний орган місцевого самоврядування – інтереси міської територіальної громади. Якщо Президент України легітимується як представник вищої державної влади, та міський голова – як глава органу місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що Президент України при здійсненні своєї діяльності наділений деякими повноваженнями правотворчого характеру, а саме: він бере участь у законодавчій діяльності, приймає підзаконні нормативно-правові акти (укази). Стосовно міського голови, то він також бере участь у правотворчому процесі, але лише на локально-регіональному (місцевому) рівні. Відповідно до п. 4 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р., він володіє своєрідним «правом вето» на рішення міської ради, тобто може у п'ятиденний строк з моменту прийняття рішення міською радою зупинити його і внести на повторний розгляд ради з обґрунтуванням своїх зауважень. Виняток із загального правила становлять додаткові правотворчі повноваження міських голів м. Києва та м. Севастополя у зв'язку з тим, що ці міста згідно з ч. 3 ст. 133 Конституції України мають спеціальний статус, який визначається законами України. Слід зауважити при цьому, що прийнятим є лише Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р.

[9]. Особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в м. Києві полягають у наступному: 1) міська та районні ради м. Києва формують власні виконавчі органи на базі відповідних державних адміністрацій, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади, тобто в м. Києві функціонують місцеві державні адміністрації, які виконують подвійні функції: виконавчих органів відповідних місцевих рад і територіальних органів державної виконавчої влади; 2) Київський міський голова паралельно виконує функції голови представницької та голови виконавчої влади в м. Києві, які обумовлені межами його компетенції в основній сфері діяльності; 3) держава гарантує здійснення м. Києвом столичних функцій шляхом надання йому нових додаткових правових, організаційних та фінансових можливостей, зокрема за рахунок державного бюджету. В зв'язку з цим Київський міський голова має певні додаткові повноваження. Зокрема щодо правотворчих повноважень, то згідно зі ст. 17 вказаного закону, міський голова Києва бере участь у підготовці проєктів законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, відповідних програм, які торкаються м. Києва [9, ст. 17].

Взагалі слід відзначити, що правовий статус міського голови включає в себе правосуб'єктність міського голови, до якої входять його функції та повноваження, правові гарантії реалізації його прав, а також елементи юридичної відповідальності. Правовий статус міського голови визначається законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про службу в органах місцевого самоврядування». Крім того, на міських голів розповсюджуються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені Законами України «Про статус депутатів місцевих рад», якщо інше не передбачено законом.

Щодо функцій міського голови, можна погодитись із підходом Бальція Ю. Ю., який пропонує розподіл їх на види 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)» [1, с. 10].

Повноваження міського голови закріплені в ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування», найбільш вагомими з яких полягають в наступному:

- 1) забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- 2) організує в межах, визначених цим Законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;

- 3) підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- 4) вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- 5) вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- 6) вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету;
- 7) здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- 8) скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- 9) забезпечує підготовку на розгляд ради проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;
- 10) призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів [2, ст. 42] та ін.

Міський голова при реалізації своїх повноважень керується не лише нормами Конституції або законами України, але і чисельними підзаконними актами, і, на відміну від одноосібних органів державної влади, несе відповідальність за свою діяльність не лише перед державою, територіальною громадою, але і перед юридичними і фізичними особами.

Отже, міський голова виступає головною посадовою особою територіальної громади та відіграє важливу роль у забезпеченні належної роботи представницьких і виконавчих органів для вирішення ними спільних завдань. Таке розуміння ролі міського голови міститься в Європейській Хартії міст II від 29 травня 2008 р., у ст. 38 якої зазначено, що міський голова повинен бути «двигуном розвитку території держави і території функціонування конкретної територіальної громади, режиму законності та правопорядку» [10].

За влучним зауваженням Бальція Ю. Ю., «роль міського голови у становленні та розвитку публічної самоврядної (муніципальної) влади перманентно зростає, оскільки відповідно до Конституції України він може позитивно впливати на міську раду (система «сильний голова – слабка рада») та її виконавчі органи перш за все через формування та практичну реалізацію муніципальної політики на території міської територіальної громади» [1, с. 12].

Крім того, практика місцевого самоврядування зарубіжних країн свідчить про те, що майже в усіх країнах світу, де існує місцеве самоврядування, первинні територіальні громади мають своїх представників – посадових осіб місцевого самоврядування. У різних державах вони називаються по-різному: у Німеччині – бургомістр [11], у Франції – мер [12], у Росії – голова муніципального утворення. В Україні їх офіційна назва – сільський, селищний, міський голова.

Висновки. В результаті проведеного дослідження можна зробити висновок, що міський голова є одноосібним інститутом муніципальної публічної влади, який відіграє важливу роль у процесі забезпечення системного та налагодженого функціонування всієї системи органів місцевого самовря-

дування на міському рівні. Особливе значення міського голови в системі місцевого самоврядування України, окрім вищезазначеного, пояснюється також тим, що, по-перше, він обирається на посаду шляхом прямих, загальних та рівних виборів безпосередньо членами територіальної громади, а отже – є одним з представницьких органів публічної влади, а по-друге, в умовах реального наповнення місцевого самоврядування повноваженнями та ресурсами для їх здійснення, що має місце в контексті децентралізації державної влади, зміщуються акценти щодо вимог до якості та ролі органів влади в житті окремої людини з загальнодержавного на місцевий рівень. Саме тому можна констатувати необхідність підвищення критеріїв для осіб, які можуть займати посаду міського голови. Окремі фахівці в якості таких критеріїв пропонують встановити освітній ценз, а також наявність попереднього досвіду на керівних посадах. Не менш важливим нам здається необхідність підвищення вікового цензу, оскільки сьогодні, згідно ст. 9 Закону України «Про місцеві вибори», «депутатом, сільським, селищним, міським головою, старостою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України», тобто досяг 18 років. Безсумнівно, у цьому віці людина є занадто молодою та позбавлена життєвого досвіду, необхідного для виконання тих завдань, які має виконувати міський голова, а також враховуючи складність політичного, соціально-економічного, культурно-ментального стану сучасного українського суспільства й цілу низку нових викликів, які стоять перед нашою країною сьогодні. Також існує нагальна необхідність у прийнятті відповідного нормативно-правового акту «Про правовий статус міського голови», в якому вичерпно було б закріплено коло повноважень означеної посадової особи, правові гарантії її діяльності, порядок відповідальності перед територіальною громадою та органами виконавчої влади, інші важливі елементи її конституційно-правового статусу.

Список літератури:

1. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеська національна юридична академія. О., 2006. 18 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1338/Бальцій.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 20.03.2019).
2. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 року з наст. змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#n63> (дата звернення: 20.03.2019).
3. Рішення Конституційного Суду України від 7 лютого 2000 р. Справа про місцеве самоврядування. Вісник Конституційного Суду України. 2000. № 1 С. 24.
4. Бальцій Ю. Ю. Правовий статус міського голови в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеська національна юридична академія. О., 2006. URL: https://scholar.google.com.ua/citations?user=O3tfBS4AAAAJ&hl=ru#d=gs_md_cita-d&u=%2F%2Fcitations%3Fview_op%3Dview_citation%26hl%3Dru%26user%3DO3tfBS4AAAAJ%26citation_for_view%3DO3tfBS4AAAAJ%3Ad1gkVwhDpl0C%26tzm%3D-180 (дата звернення: 20.03.2019).
5. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. з наст. змінами. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 20.03.2019).
6. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. К.: Атіка, 2003. 672 с.
7. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.

8. Савчин М. В. Правовий статус місцевих рад / В кн.: Муніципальне право України : підручник / За ред. Баймуратова М. О. 2-ге вид., доп. К: Правова єдність, 2009. 720 с.
9. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.
10. Європейська хартія міст II (Маніфест нової урбаністики): Міжнародний договір від 29.05.1992. URL: <http://www.slg-ee.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/principle-9,euroean-chat.pdf>. (дата звернення: 20.03.2019).
11. Положение о громадах (Бавария). URL: <http://constitutions.ru/archives/4616>. (дата звернення: 20.03.2019).
12. Мэр в политической культуре Франции. URL: <http://www.treeland.ru/artucle/luxterra/cern/civl/mer v političeskoj kulture francii.html> (дата звернення: 20.03.2019).

Стаття надійшла до редакції: 25.03.2019 р.

О. В. Приешкина

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОРОДСКОГО ГОЛОВЫ В УКРАИНЕ

Резюме

В статье проведен анализ факторов, влияющих на процесс становления, функционирования и развития института городского головы в Украине как главного должностного лица городского уровня. Автор исследует тенденции развития института в период проведения конституционной реформы в конце 90-х годов XX века. Особое внимание уделяется нормативно-правовой регламентации этого института на современном этапе. Приводятся предложения по совершенствованию конституционно-правового статуса городского головы в Украине.

Ключевые слова: конституционно-правовой статус, мэр, местное самоуправление, территориальная община.

O. V. Prieshkina

Odesa I. I. Mechnikov National University,
The Department of Constitutional Law and Justice
Franzuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE MAYOR IN UKRAINE

Summary

The article analyzes the factors influencing the formation, functioning and development of the city head institution in Ukraine as the main official of the city level. The author studies the tendencies of the development of the institute during the period of the constitutional reform in the late 90's of the 20th century. Particular attention is paid to the legal regulation of this institute at the present stage. Proposals on improvement of the constitutional and legal status of the mayor in Ukraine are presented.

Key words: constitutional-legal status, mayor, local self-government, territorial community.