

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.30>**Єлизавета Незвінська,**

студентка III курсу

Інституту прокуратури та кримінальної юстиції

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРАВОВИЙ СТАТУС МЕРА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено проблемі правового статусу мера в зарубіжних країнах. Визначено особливе місце міського голови як головного очільника та представника інтересів жителів території в системі місцевого самоврядування, надано визначення поняттю «правовий статус мера». Досліджено основні принципи організації муніципальної влади в різних системах місцевого самоврядування: англо-саксонській, романо-германській, іберійській та системі рад. Висвітлено особливості кожної з них, а також відмінності статусу мера в кожній із систем. Зокрема, для англо-саксонської системи характерне автономне функціонування рад без прямого підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим. У країнах, яким притаманна ця система, мери обираються різними системами: або безпосередньо громадянами, або радами. Романо-германська система характеризується обмеженням і перебуванням під контролем державних органів адміністративної, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування, її основою є формування місцевих представницьких органів шляхом виборності або призначення. У цій системі рада та мер обираються населенням: голосують окремо за членів ради та окремо за міського голову. За іберійською системою місцевого самоврядування населення адміністративно-територіальної одиниці обирає раду та головну посадову особу такої адміністративної одиниці. Мер зосереджує в своїх руках основні важелі місцевого керівництва і має велику владу. Система рад принципово відрізняється від інших. Вона ґрунтується на запереченні принципу поділу влади та характеризується проголошенням абсолютної влади представницьких органів (рад) на відповідній території. У підсумку робиться висновок щодо домінуючої ролі мера в системі місцевого самоврядування, яке своєю чергою є складним поєднанням автономної діяльності та контролю з боку держави. Також наголошується на важливості запозичення зарубіжного досвіду задля вдосконалення національного законодавства та зроблено пропозицію щодо прийняття в Україні окремого закону, який би широко регулював правовий статус міського голови.

**Ключові слова:** мер, правовий статус, місцеве самоврядування, рада, зарубіжний досвід.

**Постановка проблеми.** На тлі активного реформування місцевого самоврядування, наближення його національної моделі до міжнародних стандартів актуальною стає проблема дослідження та визначення правового статусу міського голови як головного очільника та представника території. Посада мера є однією з ключових у системі місцевого самоврядування, а виконання його функцій має вагомий політичний та соціально-правовий значення. Як зазначає науковець В. Волков, особливо актуальною така проблема стає з огляду на ту обставину, що в Україні відсутній спеціальний закон, який би повною мірою регулював питання статусу такої посадової особи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема правового статусу міського голови, як відносно нового суб'єкта публічно-правових відносин, є предметом досліджень таких учених, як Ю. Бальцій, В. Волков, І. Костенюк, М. Мельтюхова, Н. Наулік, С. Серьогіна, Т. Стещенко та ін.

Разом із тим предметом наукового інтересу автора цієї статті є дослідження залежності правового статусу такої посадової особи від особливостей тієї чи іншої системи місцевого самоврядування.

**Метою статті** є вивчення на основі узагальнення зарубіжного досвіду й аналізу наявної практики правового статусу міського голови в різних системах місцевого самоврядування та дослідження наявних проблем у сфері статусу такої посадової особи.

**Виклад основного матеріалу.** Майже у всіх країнах, де існує місцеве самоврядування, територіальні громади мають своїх представників – посадових осіб, тобто лідерів. У різних країнах вони називаються по-різному: у Польщі – вїйт, в Італії – сіндако, у Франції – мер. Правовий статус мера включає порядок набуття статусу, функції і повноваження, правові гарантії реалізації прав, а також юридичну відповідальність.

Ці складники правового статусу нерозривно взаємопов'язані між собою, кожен з них доповнює, розкриває, уточнює це поняття. За словами Ю. Бальція, значення цієї категорії полягає в тому, що вона дає змогу розглядати мера (міського голову), по-перше, як складову частину місцевого самоврядування, 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 членів громади.

Пропонуємо розглянути зарубіжний досвід організації муніципальної влади та роль і місце мера в ньому. У зарубіжних країнах цей процес пройшов тривалий (понад 200 років) та складний шлях розвитку, що призвело до формування різних його систем і моделей функціонування. Залежно від застосування тієї або іншої концепції, а також від національних особливостей і традицій різних держав розрізняються такі основні системи місцевого самоврядування, як: англо-саксонська, романо-германська, іберійська та система рад.

Відповідно до англо-саксонської системи, яка властива таким країнам, як США, Велика Британія, Канада та ін., для вирішення питань в адміністративно-територіальних одиницях населенням обирається рада (правління), зазвичай на два-чотири роки. Ради функціонують автономно в межах наданих їм повноважень без прямого підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим. У містах, як правило, діють хартії самоврядування (деякі з них подаровані монархами сторіччя назад), відповідно до яких обираються ради і мери [3, с. 70].

Варто зазначити, що, на відміну від більшості європейських країн, Конституція США жодним чином не регламентує питання місцевого самоврядування в країні, а органи місцевого самоврядування у своїй діяльності керуються конституціями та законами штатів. Для США притаманна така система виборів мера, за якої він обирається або безпосередньо громадянами, або радами. У першому випадку – це «сильний» мер, який отримав свою посаду безпосередньо від виборців і це дає змогу йому певним чином визначати місцеву політику. Він наділяється значно ширшим колом повноважень, наприклад, має право бути присутнім на засіданнях ради та користується правом вето стосовно рішень ради, а здебільшого користується правом вибіркового вето (право відхиляти деякі положення місцевих нормативних актів) або навіть правом абсолютного вето, як наприклад, мер Бостона. Така система виборів

міського голови існує у більше ніж у 50% міст США і відображає традиційне прагнення американців до розмежування влади на всіх рівнях. У другому випадку – це «слабкий» мер, який обирається радою, яка жорстко контролює його діяльність, та є залежним від неї. Така система виборів міського голови переважала в США до початку XX століття. Нині вона існує у 2/3 міст США з населенням від 5 до 10 тис. людей. Закон відносить до функцій мера забезпечення законності та правопорядку, контроль за діяльністю місцевої поліції, а здебільшого мер наділений правом звільняти від відповідальності за порушення норм місцевих нормативних актів, але не законів штату.

Питання місцевого самоврядування у Великій Британії регулюються Актом про місцеве самоврядування 1972 р., відповідно до якого мер обирається радою шовесни з числа її членів, голосування щодо обрання проводиться відкрито, а рішення приймається більшістю голосів. Особливістю Великої Британії є те, що мер не призначається на весь термін повноважень ради. Функції мера законом чітко не визначені, як правило, він головує на засіданнях ради та має право вирішального голосу.

Особливої уваги заслуговує романо-германська (континентальна) система місцевого самоврядування, до якої тяжіє Україна. Така система властива для Франції, Італії, Польщі, запозичена Туреччиною та ін. Її основою є формування органів місцевого самоврядування шляхом виборності або призначення. Така модель характеризується обмеженням і перебуванням під контролем державних органів адміністративної, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування, хоча останнім часом і спостерігається тенденція до зменшення такого контролю з боку держави.

Основні засади місцевого самоврядування Франції закріплює Конституція країни, зокрема ст. 72, а спеціальні закони, які регулюють питання організації і діяльності місцевого самоврядування, натепер об'єднані в Адміністративний кодекс, який фактично є «конституцією» місцевого самоврядування в країні. Відповідно до зазначеного кодексу мер обирається радою із числа її членів шляхом таємного голосування строком на 6 років. Він є головою виконавчої влади в комуні (адміністративно-територіальній одиниці базового рівня) та має дві групи повноважень: як голова виконавчого органу комуни мер виконує рішення муніципальної ради, пропонує та виконує бюджет, забезпечує збереження та раціональне використання майна комуни, маючи в розпорядженні

муніципальну адміністрацію, яку він і очолює, володіє широкими повноваженнями в питаннях муніципальної поліції та є головою муніципальної служби поліції і охорони країни; як представник держави мер реєструє акти про шлюб, народження або смерть. Він також є офіцером судової поліції, зокрема, за дорученням державного обвинувача або слідчого судді він може бути викликаний для прискорення розслідування особистості обвинувачуваного, а також його матеріального, сімейного або соціального становища, а також уповноважений виконувати певні дії стосовно переслідування кримінальних злочинів, що підпадають під владу громадського прокурора. Мер також відповідає за виконання різних адміністративних завдань, включаючи публікацію законів і постанов, та за складання реєстру виборців.

Посаду мера в Італії визначають як периферійний орган державної адміністрації та державного представника на місцевому рівні. Відповідно до ст. 46 Законодавчого декрету від 18.08.2000 № 267 Республіки Італія мешканці комуни (поселення міського чи сільського типу, що утворюють первинну ланку адміністративно-територіального поділу), зареєстровані у виборчих списках, одночасно з виборами муніципальної ради обирають мера (сіндако) строком на 5 років. Закон наділяє сіндако правом бути переобраним на посаду двічі, але якщо один із попередніх двох термінів перебування на посаді не перевищував 2 роки 6 місяців та 1 день, то можливе переобрання на цю посаду і на третій термін. Сіндако, будучи головною посадовою особою місцевого самоврядування на рівні комуни, поєднує функції голови комунальної адміністрації та урядового чиновника. У межах своїх повноважень він скликає та очолює раду, призначає муніципального секретаря, контролює роботу служб та офісів, здійснює нагляд за виконанням муніципальною радою покладених на неї обов'язків, а також наділений повноваженням видавати термінові накази у разі надзвичайних ситуацій. Функції мера, як урядового чиновника, регулюються ст. 54 Законодавчого декрету від 18.08.2000 № 267 та закріплюють такі повноваження сіндако: прийняття нормативно-правових актів, які регулюють громадський порядок та безпеку; виконання наданих законом функцій у галузі громадської безпеки та судової поліції; нагляд за безпекою та порядком й інформування префекта. Відставку, зміщення з посади, обставини несумісності чи невиборності законодавець відносить до випадків дострокового припинення повноважень сіндако.

Іберійська система існує в Бразилії, у багатьох іспаномовних державах Латинської

Америци, хоча в самій Іспанії її тепер немає. У деяких країнах ця система близька до охарактеризованої вище романо-германської, хоча в країнах Латинської Америки роль представників центру завжди більш значна через широкі повноваження президента. За іберійської системи місцевого самоврядування і управління населення адміністративно-територіальних одиниць (у тому числі громад, муніципій) обирає раду і головну посадову особу такої адміністративної одиниці (алькальда, регідора, префекта, мера), іноді обирається колегія посадових осіб. У деяких країнах головна посадова особа обирається не населенням, а радою.

Головою виконавчої влади муніципалітетів, на які розділені штати Бразилії, є мер (префект), який відповідно до ст. 29 Конституції Бразилії обирається прямим голосуванням строком на 4 роки шляхом прямих виборів та одночасно по всій країні. Мер одночасно є головою ради, його виконавчим органом і затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу. Отже, мер зосереджує у своїх руках основні важелі місцевого керівництва і має велику владу. Він одночасно виступає і як виконавчий орган місцевого самоврядування, і як орган державного управління в такій адміністративно-територіальній одиниці. У багатьох країнах Латинської Америки мають великі земельні латифундії і панування місцевих землевласників створює проблеми у системі управління місцевими справами, адже саме латифундисти направляють, по суті, всю діяльність з управління на місцях. А у деяких поселеннях індіанських племен (0,2% населення, але близько 10% території) їх представницькими органами є традиційні зібрання племен, ради племен (старійшин), обрані зборами або радами особи (вожді), відповідальні за певні сфери життя племен. Племена перебувають під контролем федеральної адміністрації, а не штатів.

У розвинутих демократичних країнах відмінності між вказаними моделями не мають принципового характеру. Можна навіть говорити про певне зближення між ними – вони базуються на багатьох близьких принципах, основою місцевого управління визнаються представницькі органи, що формуються населенням у результаті вільних та демократичних виборів [7, с. 165].

Система рад принципово відрізняється від розглянутих вище. Вона застосовується в країнах тоталітарного соціалізму. В її основі лежить заперечення принципу поділу влади і проголошення абсолютної

влади представницьких органів (рад) на відповідній території. Рада розглядається як орган державної влади і своєю чергою обирає інший державний орган – виконавчий комітет – колегіальний орган державного управління в такій адміністративно-територіальній одиниці. Усі інші органи розглядаються як похідні від рад. Про це свідчить ст. 3 Конституції Китайської Народної Республіки, відповідно до якої всі державні адміністративні органи, судові органи та органи прокуратури формуються зборами народних представників та несуть відповідальність перед ними. Члени виконкому є керівниками відділів і управлінь і за допомогою підлеглих їм державних службовців керують окремими сферами місцевого життя. У Китаї виконавчими органами місцевих зборів народних представників є місцеві народні уряди, роботою яких управляють губернатори провінцій, голови автономних районів, мери міст, начальники округів та селищні старости. Відповідно до ст. 114 Конституції Куби провінційні і муніципальні асамблеї народної влади формують виконавчі комітети зі своїх членів, які обирають голову, його заступника та секретаря. І хоча ради вважаються повновладними органами, реальна влада належить партійним організаціям. Подібна організація політичної влади до останнього часу існувала і в низці країн Африки [10, с. 304].

### Висновки

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що в кожній країні світу через її політичні, культурні та історичні особливості функціонує виборна система місцевого самоврядування, яке своєю чергою являє собою складний механізм поєднання автономії в діяльності та контролю з боку держави. Особливості кожної з систем по-різному визначають роль та місце в ній мера. Але в будь-якому разі така посадова особа є очільником місцевого самоврядування та головним двигуном розвитку території. Зарубіжний досвід є дуже важливим для української системи місцевого самоврядування та слугує підґрунтям для вдосконалення національного законодавства, адже актуальною для України залишається проблема прийняття окремого закону, в якому окреслювалося би не тільки коло повнова-

жень мерів (голів), а й порядок їх здійснення, гарантії діяльності цих осіб, судовий захист їхніх інтересів. Звісно, повністю переносити зарубіжний досвід у національну систему не є цілком доречним, проте ми можемо багато з нього винести і це допоможе нам досконаліше розбудовувати українське самоврядування та на рівні спеціального закону закріпити статус міського голови.

### Список використаних джерел:

1. Волков В.Д. Правовий статус мера міста: європейський досвід. *Правничий часопис Донецького університету*. 2013. № 1. С. 29–37. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pchdu\\_2013\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pchdu_2013_1_7) (дата звернення 20.04.2020).
2. Бальцій Ю.Ю. Правовий статус міського голови в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2006. 220 с.
3. Наулік Н.С. Місьцеве самоврядування і управління в зарубіжних країнах. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2010. № 3. С. 69–73. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2010\\_3\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2010_3_17) (дата звернення: 20.04.2020).
4. Ганин О.В., Захаров В.В. Конституционное право зарубежных стран. *Хрестоматия*. Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. 192 с.
5. Constitution of 4 October 1958. URL: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b594b.html> (дата звернення: 20.04.2020).
6. Brazil – Constitution. URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/br00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/br00000_.html) (дата звернення: 21.04.2020).
7. Стещенко Т.В., Шпак Ю.О. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації*. 2016. № 3. С. 162–170. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/11520> (дата звернення: 20.04.2020).
8. Constitution of the people's republic of China. URL: [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node\\_2825.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Constitution/node_2825.htm) (дата звернення: 21.04.2020).
9. Cuba Constitution. URL: [https://www.servat.unibe.ch/icl/cu00000\\_.html](https://www.servat.unibe.ch/icl/cu00000_.html) (дата звернення: 21.04.2020).
10. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. № 1. С. 296–306. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2013\\_1\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_1_39) (дата звернення: 20.04.2020).

*The article is devoted to the problem of the status of mayor in foreign countries. The special place of the mayor, as the representative of interests of the inhabitants of the territory, in the system of local government was identified, the concept of “legal status of the mayor” was clarified. It was investigated the basic principles of organization of municipal power in different systems of local government: Anglo-Saxon, Romano-Germanic, Iberian and system of councils. It was investigated differences of the status of the mayor in each of the systems. In particular, the Anglo-Saxon system which is inherent in countries such as the United States, the United Kingdom, Canada, etc. Its system characterized by the autonomous functioning*

*of the councils without direct subordination to the lower authorities. In this system mayors are elected by different systems: either directly by citizens or by councils. Romano-German system characteristics of France, Italy, Poland, etc. In this system formation of local government bodies happens by election or appointment. In this system, the council and the mayor can be elected by the population: to vote separately for council members, separately – for the mayor. The Iberian system is inherent in Brazil and many Latin American countries. Under the Iberian system population of the administrative-territorial units elect the council and the mayor. The mayor concentrates in his hands the main levers of local leadership and has great power. The system of councils is fundamentally different from others. It is based on the objection to the principle of separation of powers and the proclamation of the absolute power of representative bodies (councils) in the respective territory. As a result, was concluded about the dominant role of the mayor in the system of local government, which in turn is a complex combination of autonomous activity and control by the state. Finally, it is concluded that it is important to borrow foreign experience to improve national legislation. We made a proposal to adopt a separate law in Ukraine that would be broadly regulate the legal status of the mayor.*

**Key words:** mayor, legal status, local government, council, foreign experience.