

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2026-41-15>

УДК 342.25

ЛЯЛЮК О. Ю.

доктор юридичних наук, доцент, завідувач науковим відділом
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
E-mail: alyalyuk@ukr.net ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1214-0580>
Національна академія правових наук України
м. Харків, 61002, вул. Чернишевська, 80

НАНАЙ І. С.

студент факультету адвокатури
E-mail: vanananaj12@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9545-4607>
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
м. Харків, 61024, вул. Григорія Сковороди, 77

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ

АНОТАЦІЯ: *Вступ.* У статті проведено всебічний аналіз особливостей правового становища сільського, селищного та міського голови у світлі поточної реформи децентралізації в Україні.

Короткий зміст основних результатів дослідження. Досліджено як теоретичні засади, так і практичні аспекти функціонування головної посадової особи територіальної громади. Виявлено розбіжності у термінології та змісті між положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування та вітчизняним законодавством, зокрема Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Окрему увагу приділено «комбінованій» природі правового статусу голови, що об'єднує політичні, представницькі та управлінські функції. Детально проаналізовано три головні ролі, які він здійснює: представницьку (виступ від імені територіальної громади), виконавчо-управлінську (керівництво виконавчим комітетом та розпорядження майном) та організаційно-представницьку (модерування сесій ради). Базуючись на вивченні правових актів Харківської та Львівської міських рад, дійдено висновку про надмірне зосередження владних повноважень у одній особі, що несе потенційну загрозу формування авторитарних практик на місцевому рівні та породжує конфлікти інтересів.

У статті підіймається проблема організаційної залежності депутатського корпусу від голови, що зумовлена його контролем над апаратом ради та формуванням порядку денного засідань. Для врегулювання цих проблем вивчено закордонний досвід Естонії та Франції, де був запроваджений чіткий розподіл обов'язків між політичним керівником ради та професійним адміністратором (мером).

Запропоновано конкретні вектори для реформування системи місцевого самоврядування в Україні. Серед них – інституційне розмежування функцій голови ради та керівника виконавчого органу; скасування виконавчих комітетів як колегіальних органів загальної компетенції із заміною їх на «кабінети» під персональну відповідальність керівників департаментів; впровадження моделі «мер-менеджер». Також аргументовано доцільність запровадження «електронної звітності» очільника перед жителями та розширення його можливостей у сфері «муніципальної дипломатії».

Висновок. Підсумовується, що критично важливим є створення ефективних механізмів залагодження суперечок між головою та радою через прямі консультації з мешканцями відповідної території.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: *місцеве самоврядування, сільський, селищний, міський голова, правовий статус, децентралізація, виконавчий комітет*

Як цитувати: Лялюк О. Ю., І. С. Нанай. Проблеми правового регулювання статусу сільських, селищних, міських голів. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право»*. 2026. Вип. 41. С. 180-187. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2026-41-15>

In cites: O. Yu. Lialyuk, I. S. Nanai (2026) Problems of legal regulation of the status of rural, settlement and urban heads.. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series "Law"*, (41), P. 180-187 <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2026-41-15> (in Ukrainian)

Постановка проблеми. Розвиток сучасних систем (моделей) місцевого самоврядування виступає ключовим елементом у трансформації політичної системи України на шляху до відповідності європейським стандартам.

Процес децентралізації державної влади не має обмежуватися лише передачею ресурсів на місцевий рівень, він потребує також ефективної передачі публічних повноважень на рівень місцевого самоврядування.

Однак наявна структура, в якій одна особа (голова громади) одночасно виконує функції головуючого на засіданнях ради та голови її виконавчого комітету, створює конфлікти інтересів, гальмує розвиток громадянського суспільства й підвищує ризики формування авторитарних тенденцій на місцевому рівні.

Стан наукового дослідження теми. Неврегульованість правового статусу «основного посадовця територіальної громади» залишається суттєвим бар'єром для подальшого успішного проведення розпочатої реформи. На проблеми правового статусу сільських, селищних, міських голів звертали увагу у своїх дослідженнях Ю.Ю. Бальцій [1], В.Д. Волков [4], В.В. Гречишнікова [5], Ю.П. Максименко [11], І.О. Єлісеєва [7], Ю.М. Кириченко [8], В.С. Кобрин, Ю.С. Нос, Р.В. Полух [9], Ю.Л. Медведєв [12], Є. Незвінська [13], О.В. Прієшкіна [14] та інші вчені.

Мета дослідження. Метою дослідження є визначення основних недоліків правового статусу сільського, селищного та міського голови, а також виявлення випадків можливого настання конфліктів у його взаємовідносинах із радою та її виконавчими органами.

Основні результати дослідження. Європейська хартія місцевого самоврядування у ст. 3 визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [6]. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Виходячи з цього положення, місцевий голова, не будучи органом місцевого самоврядування, позбавлений права на його здійснення.

Українське законодавство у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно, або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [15]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх вико-

навчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, та посадових осіб місцевого самоврядування. Таке формулювання дозволяє залучати посадових осіб місцевого самоврядування до його здійснення та розглядати їх як важливий елемент його системи. Водночас, імплементація норм Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає їх узгодженість з вітчизняним законодавством, чого не здійснено в контексті регламентації правового статусу голови територіальної громади.

Недостатня урегульованість статусу сільського, селищного, міського голови залишається однією з ключових причин численних конфліктів, пов'язаних із його діяльністю, набуттям або достроковим припиненням повноважень. Відсутність чіткого правового визначення окремих елементів посадового статусу головної особи територіальної громади стримує розвиток місцевого самоврядування в масштабах усієї України.

Науковий аналіз правового статусу голови передбачає дослідження законодавчого трактування поняття «посадова особа місцевого самоврядування». Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», цим терміном позначається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [16].

Також у ст. 3 цього закону зазначено, що посадами в органах місцевого самоврядування є: (1) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; (2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; (3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Таким чином можна спостерігати відчутну розбіжність у термінології між тими нормами, що діють на міжнародному рівні, та українським законодавчим полем. Європейська хартія робить наголос на тому, що самоврядування реалізується саме через колективні органи, чи то ради, чи збори, тоді як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» розширює цей перелік, долучаючи до нього й окремих посадових осіб. Внаслідок цього виникає теоретична суперечність стосовно

легітимності одноосібного виконання місцевим головою функцій у межах місцевого самоврядування.

Хоча українська правова система відносить голову до ланок територіального самоврядування та наділяє його статусом виборної службової особи, його правовий статус все ще має прогалини у регулюванні. Неузгодженість між положеннями Хартії та національними законодавчими актами спричиняє те, що функція голови як «головної посадової особи територіальної громади» не має чіткого законодавчого обґрунтування у сфері розмежування компетенцій.

Аналіз регламентів Харківської [18] та Львівської [19] міських рад дозволяє зробити наступні узагальнення:

1) діяльність посадових осіб організована в трьох основних напрямках – у межах структури ради як представницького органу де посадовими особами виступають голова та секретар ради, які забезпечують організаційне функціонування депутатського корпусу й підтримують механізми прийняття колективних рішень; у виконавчому комітеті як колегіальному виконавчому органі, який очолює голова, виконуючи функції керівника; у складі апарату, включаючи виконавчі органи та структурні підрозділи входять управління, департаменти та відділи, де посадовими особами є професійні управлінці. До їхніх обов'язків належить щоденне адміністрування й реалізація функцій місцевого самоврядування на професійному рівні.

До цієї категорії відносяться директори департаментів, начальники відділів та інші фахівці, які забезпечують організаційно-адміністративну підтримку діяльності міської ради.

Голова посідає особливе місце в ієрархії цих структур. І. О. Єлісеєва визначає статус голови як «синтетичний», підкреслюючи його багатофункціональний характер. Голову можна розглядати не лише як виборного політика, а й як адміністратора, який виконує одночасно функції у представницькому органі та виконкомі [7, с. 42-43]. Таким чином, статус голови виходить за межі звичайного чиновницького титулу завдяки поєднанню політичних, представницьких і виконавчих повноважень.

Визначальною рисою, яка надає голові статус «вищої» або «головної» посадової особи, є спосіб отримання мандата. Стаття 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко встановлює, що голова обирається мешканцями відповідної територіальної громади на підставі загального, рівного та

прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Ключова особливість його прямої легітимності полягає у її винятковості: на противагу головам місцевих державних адміністрацій, котрих призначає Президент України, або керівникам структурних підрозділів, чиє призначення здійснюється через службові накази, голова органу місцевого самоврядування здобуває свої повноваження напряду від територіальної громади.

Це створює особливий зв'язок, як комунікаційний, так і правовий з територіальною громадою, коли голова є підзвітним безпосередньо жителям громади, а не інстанціям «вертикальної» влади, що тягнеться з центру. Таким чином, він стає власником найвищого представницького мандату у межах території відповідної територіальної громади. Його позиція як «провідного діяча» у раді укріплюється фактом, що за нього віддали свій голос більшість жителів. Відповідно до Регламенту Харківської міської ради VIII скликання, повноваження міського голови вступають у силу одразу після офіційного оголошення результатів виборів на пленарному засіданні. Цей момент символізує публічне визнання його головною посадовою особою, яка бере на себе відповідальність за розвиток і управління містом. Водночас, викликає заперечення сама можливість територіальної громади, яка не виступає органом публічної влади, а являє собою лише сукупність жителів, мати у своєму складі посадову особу.

Статус «вищої» посадової особи, яка є головною фігурою територіальної громади, визначається через виконання трьох ключових функцій, які в європейських державах часто розмежовані, але в Україні сконцентровані в одній особі:

- репрезентативна функція: голова виступає символом громади – її «обличчям». Відповідно до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», він представляє інтереси громади, ради і виконавчого комітету перед державними органами, іншими громадами, міжнародними партнерами та в судових процесах. Приміром, Регламент Львівської міської ради уточнює, що мер має право підписувати угоди про співробітництво та меморандуми з іноземними організаціями від імені громади. Це надає йому статус не лише адміністратора, але й політичного лідера, відповідального за формування зовнішнього іміджу території;

- адміністративна функція полягає в тому, що керуючи виконавчим комітетом та апа-

ратом, голова володіє контролем над ключовими ресурсами територіальної громади: бюджетом, комунальною власністю та кадровими питаннями. Це робить його фактично «господарем» території в очах мешканців. Голова відповідає за реалізацію повноважень виконавчої влади в межах своєї юрисдикції. Крім того, він є головним розпорядником бюджетних коштів, що забезпечує йому вагомій можливості впливати практично на всі аспекти життя громади;

- представницько-організаційна функція: попри те що голова не є депутатом, він виконує роль головуєчого на сесіях ради. Це створює своєрідну правову ситуацію, яку досліджувала М. С. Рахліна. Згідно з її аналізом, голова не лише бере участь у голосуванні під час ухвалення рішень ради, але також сприяє формуванню порядку денного [17, с. 25]. Таким чином, він не просто спостерігає за роботою представницького органу територіальної громади, а активно її спрямовує.

Відносини між сільським, селищним та міським головою і відповідною радою є найбільшою за обсягом сферою взаємодії та, водночас, найчастіше виступають джерелом конфліктів. Коренем цієї проблеми є фундаментальне протиріччя: Конституція України лаконічно визначає роль голови, тоді як закони України надають йому значно ширший обсяг повноважень. Це створює умови, за яких виконавча влада (представлена головою) може фактично домінувати над представницькою владою (радою).

Згідно зі ст. 141 Конституції України, головне завдання сільського, селищного, міського голови – це «головувати на засіданнях ради» [10]. Якщо трактувати це буквально, то голова має виступати як «арбітр» або «спікер», чії функції зводяться до забезпечення дотримання правил під час сесій. Однак, на практиці статус голови в системі балансу муніципальної влади значно зміщений у бік авторитарного стилю управління. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 42 надає голові такі повноваження, які перетворюють його з простого головуєчого на реального політичного та організаційного керівника ради.

Аналіз вищезгаданих регламентів Харківської та Львівської міських рад дозволяє виокремити ключові способи, якими голови цих територіальних громад контролюють депутатський корпус: голова має вирішальне слово у формуванні списку питань, які будуть розглядатися на сесії. Хоча депутати та комісії можуть пропонувати теми, саме апарат ради,

який координує голова, відповідає за технічну та юридичну підготовку цих пропозицій. Як наслідок це дає голові можливість затягувати розгляд незручних для нього питань або, навпаки, раптово виносити на обговорення важливі теми, не даючи депутатам часу на ознайомлення. Відповідно до ст. 61 Регламенту Харківської міської ради мер визначає порядок денний, що дозволяє йому диктувати пріоритети розвитку міста. Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» голова керує апаратом ради та її виконавчим комітетом. Проблема у цьому випадку виступає те, що депутати, які представляють інтереси громади, стають залежними від співробітників апарату (юристів, секретарів, відділів діловодства). Ці фахівці призначаються та звільняються головою особисто. Це створює ситуацію, коли рада «організаційно залежить» від мера. Таким чином, спеціалісти, які мали б допомагати депутатам у розробці альтернативних рішень, фактично підпорядковуються голові. Крім того, голова бере участь у процедурі призначення керівництва ради, пропонуючи кандидатуру секретаря для затвердження радою. Враховуючи, що секретар відіграє ключову роль в організації роботи комісій ради та підготовці сесій, голова прагне призначення на цю посаду лояльну йому людину, що на наш погляд, де-факто позбавляє раду значного обсягу самостійності.

Вирішити виниклу ситуацію пропонується розподілом повноважень і відповідальності між двома посадовими особами щоб уникнути можливого конфлікту інтересів (одна особа займається суто адміністративними справами: благоустроєм території, дорожньою інфраструктурою, комунальними послугами та бюджетним плануванням). Водночас існуюча модель, за якої одна людина пропонує рішення і сама ж контролює їх виконання, на наш погляд, є небезпечною для ефективного управління та прозорості цих процесів.

Яскравим прикладом країни, де на рівні місцевих громад чітко розмежовані повноваження представницької та виконавчої влади є Естонія. На відміну від України, де міський голова одночасно керує і радою, і виконавчим комітетом, в Естонії ці функції виконують дві різні особи. Голова ради (Volikogu esimees) є політичною фігурою, яку обирають самі депутати. Його основне завдання – організовувати роботу ради, проводити засідання, стежити за дотриманням правил та діяльністю комісій. Він не займається оперативним управлінням містом [7, с. 45]. У свою чергу мер (Linnapea/Vallavanem) очолює місцеву адмі-

ністрацію (виконавчий орган). Він не є членом ради і не має права голосу на її засіданнях, а діє як професійний адміністратор, який втілює в життя рішення, прийняті радою. Рада має реальні важелі впливу на мера, оскільки голова ради не підпорядковується депутатам, а мер не має можливості впливати на внутрішню структуру ради. Такий розподіл унеможливує ситуацію, коли одна особа готує рішення (як голова виконкому) і сама ж їх затверджує та реалізує (як голова ради).

Французька система вважається більш складною та унікальною через історичну тенденцію до централізації влади, але вона також має ефективні механізми запобігання зловживанням місцевого голови. У Франції мер (Maire) здійснює подвійну роль. З одного боку, він є керівником виконавчої влади громади. З іншого – він є представником держави на цій території, відповідаючи за реєстрацію актів цивільного стану та маючи певні поліцейські повноваження. На відміну від України, де мера обирають безпосередньо мешканці, у Франції мера обирає зі свого складу муніципальна рада. Це забезпечує тісний зв'язок між радою та мером, адже мер є «продуктом» більшості в раді. Мер не керує одноосібно, а працює разом із своїми заступниками (adjoints), які разом формують «бюро» [20, с. 4]. Повноваження між заступниками чітко розподілені, і мер мусить постійно підтримувати згоду з ними та радою. Особливим «запобіжником» у Франції є префект (представник центральної влади), який здійснює юридичний нагляд за діями мера та ради. Якщо мер порушує закон, префект може оскаржити його дії в суді, що є ефективним механізмом зовнішнього контролю.

В Естонії та Франції проведено розподіл посад мера та головуючого в раді, що у свою чергу зменшує вплив голови на депутатський корпус. Тому одним з подальших напрямків реформування системи місцевого самоврядування в Україні є чітке розмежування повноважень голови як керівника виконавчих органів та головуючого на засіданнях ради.

Згідно з чинним законодавством (ст.ст. 12, 42, 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної ради «за посадою». Це означає, що він не просто веде засідання, а є головним суб'єктом формування виконавчої політики: голова одноосібно подає на розгляд ради пропозиції щодо чисельного та персонального складу виконкому, а рада лише схвалює ці пропозиції; здійснює управління апаратом виконкому, підписує його рішення та забезпе-

чує їх виконання. Голова виступає головним розпорядником бюджетних коштів та впливає на долю майна комунальної власності, що забезпечує надмірне зосередження влади в його руках. Голова бере участь у формуванні виконавчого комітету – органу, який має втілювати рішення ради, сам його очолює і сам же перевіряє якість виконання. Це позбавляє виконком статусу незалежного виконавчого органу, перетворюючи його де-факто, на «особистий кабінет» голови.

Тому одне з питань яке обговорюється в рамках реформи місцевого самоврядування є ліквідація виконавчого комітету як колегіального органу загальної компетенції. Колегіальна безвідповідальність є ключовою проблемою, оскільки рішення ухвалюються більшістю голосів членів виконавчого комітету, серед яких нерідко зустрічаються особи, далекі від експертного розуміння питань порядку денного. Це створює простір для уникнення персональної відповідальності мера чи профільних чиновників, які ховаються за колективною домовленістю. Виконком часто виступає зайвою ланкою між міським головою та профільними галузевими департаментами, що уповільнює процеси вирішення питань місцевого значення.

Вважаємо, що на заміну цій інституції доцільно запровадити роботу «кабінету», до складу якого входять керівники департаментів та голова. Усі рішення при цьому, мають ухвалюватися або особисто міським головою через прийняття розпоряджень, або конкретними керівниками департаментів через накази. Така структура вже ефективно застосовується у великих містах Польщі (модель президента міста) та США (модель «сильний мер»).

У багатьох державах Європейського Союзу відсутні виконкоми як самостійні колегіальні структури. Натомість, виконавчу владу здійснюють мер та його команда. Представницькі органи (ради) повинні мати можливість у будь-який час вимагати звіту від будь-якого посадовця виконавчого органу (не обмежуючись лише його керівником).

Наразі в Україні цей механізм контролю функціонує неефективно. Посади заступників голови мають займати кваліфіковані управлінці, а не особи, призначені за політичними зв'язками. Це забезпечить стабільність та ефективність виконавчої влади, незалежно від змін у виборчих циклах.

Також хочемо звернути увагу на необхідність удосконалення власних повноважень голови. На даний момент ці повноваження часто мають номінальний характер, обмежую-

чись участю в офіційних заходах та підписанням формальних документів.

Згідно з ч. 6 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», керівник органу місцевого самоврядування має обов'язок щорічно надавати звіт про свою діяльність перед мешканцями громади. Експерти та науковці, зокрема на основі матеріалів Асоціації міст України, виступають за відмову від традиційних, формальних доповідей, що проводяться у закритих приміщеннях [2, с. 45-46]. У зв'язку з цим, доцільно запровадити обов'язкове «цифрове звітування» через спеціалізовані онлайн-платформи. Ці платформи дозволять кожному мешканцю ставити запитання голові, на які він буде зобов'язаний надати особисту відповідь у рамках свого звіту. Крім того, доцільно встановити юридичні наслідки для випадків, коли жителі не приймають звіт голови. Вважаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити положення, апробовані Львівською міською радою, де міський голова активно займається міжнародною співпрацею, що свідчить про тенденцію до перетворення голови на активного учасника «муніципальної дипломатії». Тому слід законодавчо закріпити за головою можливість самостійно залучати міжнародну технічну допомогу та інвестиції, несучи за це персональну відповідальність. Це дозволить обійти складні бюрократичні процедури на рівні центральних органів влади та ефективно позиціонувати голову як «економічного представника» територіальної громади.

Як вже нами зазначалось вище, у сучасній системі місцевого самоврядування України сільський, селищний, міський голова має унікальний статус як єдиний представник, наділений мандатом від усієї територіальної гро-

мади. Це дає підстави для впровадження ефективних механізмів, які дозволяють голові звертатися до територіальної громади як первинного джерела влади у разі виникнення конфліктів із радою.

У випадках, коли між радою та головою виникають принципові розбіжності, що блокують нормальний розвиток територіальної громади та її території (наприклад, відмова прийняти бюджет чи програми розвитку), голова має широко використовувати форми взаємодії з жителями, зокрема, ініціювати консультації та отримувати їх підтримку. Це має бути не просто формальність, а працюючий інструмент арбітражу, де суперечливі питання виносяться на обговорення громадян. Закріплення права голови ініціювати загальні збори чи громадські слухання допоможе перевести конфлікти із сфери політичного протистояння в площину суспільного діалогу.

Як зазначає дослідник І. А. Віштак, голова несе персональну відповідальність за реалізацію стратегічних напрямків розвитку території територіальної громади. Завдяки прямій підтримці мешканців через консультаційні заходи можна підсилити легітимність дій голови та зміцнити його позицію в процесі взаємодії з радою [3, с. 14].

Висновки. Таким чином, сучасна система місцевого самоврядування в Україні демонструє надмірну концентрацію владних повноважень в особі місцевого голови, що суперечить європейським стандартам та створює потенційні загрози для збереження демократичного балансу. Для вирішення цієї проблеми необхідно на законодавчому рівні інституційно розділити функції мера, який очолює виконавчу владу, та повноваження голови ради.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бальцій Ю. Правовий статус міського голови в Україні. Автореф. дис. канд. юрид. наук. 12.00.02 Конституційне право. Одеса, 2006. 16 с.
2. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ: ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 256 с.
3. Віштак І. Актуальні питання удосконалення діяльності сільського, селищного голови. Вчені записки Таврійського національного університету імені ВІ Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2019. № 30 (69). С 12-17.
4. Волков В.Д. Правовий статус мера міста: європейський досвід. Вісник Донецького університету економіки та права. № 2. 2012. С. 3-8.
5. Гречишнікова В.В. Повноваження сільського, селищного, міського голови в період децентралізації та воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2026. № 93. С. 203-209. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.30>
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 22.02.2026).
7. Єлісєєва І.О. Сільський, селищний, міський голова: статус посадової особи за Конституцією України та повноваженнями, наданими йому законом. Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика). 2019. Вип. 15. С. 40-49. DOI 10.33244/2521-1196.15.2019.40-49.
8. Кириченко Ю. М. Повноваження міського голови з питань організації роботи міської ради. Наше право. 2008. № 2 (ч. 2). С. 17-21.
9. Кобрин В. Нос Ю. Поліох Р. Особливості реалізації повноважень сільським, селищним, міським головою в умовах правового режиму воєнного стану. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». URL: <https://ap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/14.pdf> (дата звернення 22.02.2026) DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.12>.

10. Конституція України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 22.02.2026).
11. Максименко Ю. Статус і повноваження сільських, селищних, міських голів у системі місцевого самоврядування України. Часопис Київського університету права. 2020. № 4. С. 144-150. DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.25.
12. Медведєв Ю.Л. Правовий статус міського голови в Україні: історичний досвід та сучасність. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 1. С. 38-41.
13. Незвінська Є. Правовий статус мера: зарубіжний досвід. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 5. С. 171-175. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.30>
14. Прієшкіна О.В. Конституційно-правовий статус міського голови в Україні. Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство. 2019. Т. 24. Вип. 1(34). С. 7-14. DOI 10.18524/2304-1587.2019.1(34).166783.
15. Про місцеве самоврядування в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 22.02.2026).
16. Про службу в органах місцевого самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 22.02.2026).
17. Рахліна М.С. Конституційно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. URL: <https://oblrada-pl.gov.ua/sites/default/files/field/projects/rahlina.pdf> (дата звернення 22.02.2026).
18. Регламент Харківської міської ради 8 скликання. Офіційний вебпортал Харківської міської ради. URL: <https://city.kharkiv.ua/council/regulations> (дата звернення 22.02.2026)
19. Регламент Львівської міської ради 8 скликання. Офіційний вебпортал Львівської міської ради. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.NSF/\(SearchForWeb\)/883E612C2F604B0EC22586480060D57D?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.NSF/(SearchForWeb)/883E612C2F604B0EC22586480060D57D?OpenDocument) (дата звернення 22.02.2026).
20. Чорнорук А. Організація публічного управління на місцевому рівні у Франції: досвід для України. Публічне адміністрування: теорія та практика. електрон. зб. наук. пр. Дніпро. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_26 (дата звернення 22.02.2026).

Внесок авторів: всі автори зробили рівний внесок у цю роботу

Конфлікт інтересів: автори повідомляють про відсутність конфлікту інтересів

Стаття надійшла до редакції 30.02.2026
Стаття рекомендована до друку 21.05.2026

Переглянуто 03.04.2026
Опубліковано 30.05.2026

O. Yu. LIALIUK

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Scientific Department
Research Institute of State Building and Local Self-Government

E-mail: alyalyuk@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1214-0580>

National Academy of Legal Sciences of Ukraine
80 Chernyshevskaya Street, Kharkiv, 61002

I. S. NANAI

Student, Faculty of Law

E-mail: vanananaj12@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9545-4607>

Yaroslav Mudryi National Law University
77 Hryhorii Skovoroda Street, Kharkiv, 61024

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF RURAL, SETTLEMENT AND URBAN HEADS

ANNOTATION. *Introduction.* The article provides a comprehensive review of the legal status of rural, settlement and city heads in light of the current decentralisation reform in Ukraine.

Summary of the main results of the study. It examines both the theoretical foundations and practical aspects of the functioning of the chief official of a territorial community. Discrepancies in terminology and substance between the provisions of the European Charter of Local Self-Government and domestic legislation, in particular the Law of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine,' are identified.

Particular attention is paid to the 'combined' nature of the legal status of the head, which combines political, representative and managerial functions. The work analyses in detail the three main roles that he performs: representative (speaking on behalf of the territorial community), executive and managerial (leading the executive committee and disposing of property) and organisational and representative (moderating council sessions). Based on a study of the internal regulations of the Kharkiv and Lviv city councils, the authors conclude that there is an excessive concentration of power in one person, which poses a potential threat of authoritarian practices at the local level and gives rise to conflicts of interest.

The article raises the issue of the organisational dependence of the deputy corps on the chairperson, which is due to his control over the council apparatus and the formation of the agenda for meetings. To resolve these issues, the foreign experience of Estonia and France was studied, where a clear division of responsibilities between the political leader of the council and the professional administrator (mayor) was introduced.

Specific vectors for reforming the local self-government system in Ukraine are proposed. These include institutional separation of the functions of the council chair and the head of the executive body; abolition of executive committees as collegial bodies of general competence, replacing them with 'cabinets' under the personal responsibility of department heads; and introduction of the 'mayor-manager' model. The need to introduce 'electronic reporting' by the head to residents and expand his or her capabilities in the field of 'municipal diplomacy' is also argued.

Conclusion. It is concluded that it is critically important to create effective mechanisms for resolving disputes between the head and the council through direct consultations with community residents.

KEY WORDS: *local self-government, village, settlement, city mayor, legal status, decentralisation, executive committee*

REFERENCES

1. Baltzii Y. The Legal Status of the Mayor in Ukraine. Abstract of a Ph.D. thesis in Law. 12.00.02 Constitutional Law. Odessa, 2006. 16 pp. (in Ukrainian)
2. Vasylychenko G., Parasyuk I., Yermenko N. Planning the Development of Territorial Communities: A textbook for local self-government officials. Kyiv: V.I.N.A., 2015. 256 pp. (in Ukrainian)
3. Vishchak I. Current issues in improving the performance of village and settlement heads. Scientific Proceedings of V.I. Vernadsky Tavria National University. Series: Legal Sciences. 2019. No. 30 (69). Pp. 12–17. (in Ukrainian)
4. Volkov, V.D. The Legal Status of the Mayor: European Experience. Bulletin of Donetsk University of Economics and Law. No. 2. 2012. pp. 3–8. (in Ukrainian)
5. Hrechyshnykova V.V. Powers of village, settlement, and city heads during decentralization and martial law. Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. 2026. No. 93. pp. 203–209. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2026.93.1.30>
6. European Charter of Local Self-Government. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (accessed February 22, 2026). (in Ukrainian)
7. Yeliseyeva I.O. Village, Settlement, and City Heads: The Status of an Official Under the Constitution of Ukraine and the Powers Granted to Them by Law. International Legal Bulletin: Contemporary Issues (Theory and Practice). 2019. Issue 15. Pp. 40–49. DOI 10.33244/2521-1196.15.2019.40-49. (in Ukrainian)
8. Kyrychenko, Yu. M. Powers of the mayor regarding the organization of the city council's work. Our Law. 2008. No. 2 (Part 2). Pp. 17–21. (in Ukrainian)
9. Kobrin V., Nos Y., Polyukh R. Features of the exercise of powers by village, settlement, and city mayors under the legal regime of martial law. Electronic scientific journal "Analytical and Comparative Jurisprudence." URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/14.pdf> (accessed 02/22/2026) DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.12>. (in Ukrainian)
10. Constitution of Ukraine. Official website of the Ukrainian Parliament. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (accessed on 02/22/2026). (in Ukrainian)
11. Maksymenko, Yu. The Status and Powers of Village, Settlement, and City Heads in the System of Local Self-Government in Ukraine. Journal of Kyiv University of Law. 2020. No. 4. Pp. 144–150. DOI: 10.36695/2219-5521.4.2020.25.
12. Medvedev, Yu. L. The Legal Status of the City Mayor in Ukraine: Historical Experience and the Present. Comparative and Analytical Law. 2014. No. 1. Pp. 38–41. (in Ukrainian)
13. Nezvinska, E. The Legal Status of the Mayor: International Experience. Entrepreneurship, Economy, and Law. 2020. No. 5. Pp. 171–175. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.5.30> (in Ukrainian)
14. Priyeshkina, O.V. The Constitutional and Legal Status of the Mayor in Ukraine. Bulletin of the I.I. Mechnikov Odessa National University. Jurisprudence. 2019. Vol. 24. No. 1(34). Pp. 7–14. DOI 10.18524/2304-1587.2019.1(34).166783. (in Ukrainian)
15. On Local Self-Government in Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (accessed: 02/22/2026). (in Ukrainian)
16. On Service in Local Self-Government Bodies. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (accessed: 02/22/2026). (in Ukrainian)
17. Rakhlin, M.S. The Constitutional and Legal Status of Representative Bodies of Local Self-Government in Ukraine. URL: <https://oblrada-pl.gov.ua/sites/default/files/field/projects/rahlina.pdf> (accessed 02/22/2026). (in Ukrainian)
18. Rules of Procedure of the Kharkiv City Council, 8th Convocation. Official website of the Kharkiv City Council. URL: <https://city.kharkiv.ua/council/regulations> (accessed 02/22/2026) (in Ukrainian)
19. Rules of Procedure of the Lviv City Council, 8th Convocation. Official website of the Lviv City Council. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.NSF/\(SearchForWeb\)/883E612C2F604B0EC22586480060D57D?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.NSF/(SearchForWeb)/883E612C2F604B0EC22586480060D57D?OpenDocument) (accessed 02/22/2026). (in Ukrainian)
20. Chornoruk, A. Organization of Public Administration at the Local Level in France: Lessons for Ukraine. Public Administration: Theory and Practice. Electronic Collection of Scientific Papers. Dnipro. 2014. No. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_2_26 (accessed on 22/02/2026). (in Ukrainian)

Authors Contribution: All authors have contributed equally to this work

Conflict of Interest: The authors declare no conflict of interest

The article was received by the editors 30.02.2026
The article is recommended for printing 21.05.2026

The article was revised 03.04.2026
This article published 30.05.2026