

**В. М. НОСОВА . ВИДИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ КРИЗЬ ПРИЗМУ ФОРМ РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ**

*Висвітлено концептуальні підходи щодо видів муніципального процесу в Україні кризь призму форм реалізації місцевого самоврядування. Зокрема, обґрунтовується його поділ на муніципальний безпосередній правореалізаційний процес та муніципальний представницький правореалізаційний процес.*

**Ключові слова:** муніципальний процес, види муніципального процесу, критерії класифікації муніципального процесу, форми реалізації місцевого самоврядування.

*Освещаются концептуальные подходы относительно видов муниципального процесса в Украине сквозь призму форм реализации местного самоуправления. В частности, обосновывается его деление на муниципальный прямой правореализационный процесс и муниципальный представительский процесс.*

**Ключевые слова:** муниципальный процесс, виды муниципального процесса, критерии классификации муниципального процесса, формы реализации местного самоуправления.

*In the article conceptual approaches are reflected in relation to the types of municipal process in Ukraine through the prism of forms of realization of local self-government, in particular, his dividing is grounded into a municipal direct pravorealizaciyniy process and municipal representative pravorealizaciyniy process.*

**Key words:** municipal process, types of municipal process, criteria of classification of municipal process, form of realization of local self-government

Муніципальний процес є наслідком регламентації та подальшого розвитку форм місцевого самоврядування, які концептуально визначені на міжнародному рівні Європейською хартією місцевого самоврядування<sup>1</sup> і на національному – Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>2</sup>. Отже, на сьогодні існує ряд об'єктивних підстав вести мову про формування в Україні нової галузі права – муніципального процесуального права України<sup>3</sup>.

В юридичній науці питання муніципального процесу, зокрема стосовно його видів, недостатньо розроблені. У вітчизняній юридичній літературі дослідженню цих питань все ще не приділяється належної уваги. Дослідження ж видів муніципального процесу взагалі має фрагментарний характер. Щоправда, слід відмітити більш-менш ґрунтовні напрацювання в цій сфері таких відомих вітчизняних вчених, як М. Баймуратов, В. Погорілко, Х. Приходько, В. Федоренко. У російській науковій думці питання стосовно видів муніципального процесу не досліджується, проте відносно широко представлені дослідження з тематики видів юридичного процесу. Зокрема, привертають увагу наукові праці В. Горшенєва, О. Лукьянової, П. Недбайла та деяких інших.

Звідси актуалізується дослідження муніципального процесу в контексті здійснення саме місцевого самоврядування, як телеологічно вивіреної, цілеспрямованої профільної діяльності, що об'єктивно обумовлює генезу, виникнення, становлення та розвиток муніципального процесу та його підвидів (муніципального виборчого, муніципального правотворчого /нормотворчого/, муніципального установчого процесів тощо). Тому метою даної статті є дослідження видової

характеристики муніципального процесу у контексті реалізації форм місцевого самоврядування, що є первинними та обумовлюють виникнення відповідних форм муніципального процесу.

Відповідно до ч. 3 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування може здійснюватися територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Тобто шляхом як безпосередньої, так і представницької демократії.

Зокрема, формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад є місцеві вибори, референдуми, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування і анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи з благоустрою території населеного пункту та надання послуг соціальне незахищеним категоріям, участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, самооподаткування тощо<sup>4</sup>.

І хоча пряма демократія як форма здійснення територіальною громадою повноважень місцевого самоврядування має виключно важливе значення для забезпечення пріоритетного положення територіальної громади в системі місцевого самоврядування, на практиці все ж таки переважна більшість питань місцевого значення, віднесених чинним законодавством до сфери компетенції місцевого самоврядування, вирішуються органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, тобто шляхом представницької демократії.

Діяльність всіх органів та посадових осіб місцевого самоврядування відбувається на підставі і на виконання Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, у межах вимог законності, під постійним контролем територіальної громади. У процесі своєї діяльності органи та посадові особи місцевого самоврядування організовують виконання вимог закону, здійснюючи дії, що ним передбачені, а також виконують в межах своїх прав та обов'язків надані їм повноваження шляхом самостійного видання актів, передбачених законом.

Діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування включає в себе дії правового, організаційного, майнового, матеріального, фінансового, технічного та іншого характеру. Так, у межах своєї компетенції вони користуються владними повноваженнями, а також повноваженнями виступати від імені територіальної громади, встановлювати обов'язкові для інших органів, громадських організацій і громадян правила поведінки у формі рішень і розпоряджень; вимагати від них виконання відповідних правових обов'язків; застосовувати засоби заохочення, а в необхідних, передбачених законом випадках, – також й засоби примусу<sup>5</sup>. При цьому, зазначені види діяльності не здійснюються органами та посадовими особами місцевого самоврядування довільно – вони реалізуються за допомогою визначених законом відповідних організаційно-правових форм роботи.

В контексті досліджуваного питання хотілося б зауважити, що на сучасному етапі розвитку муніципального процесу в Україні проблему щодо визначення форм діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можна вважати однією з найбільш дискусійних, про що, зокрема, свідчить хоча б розмаїтість думок вчених щодо питання про класифікацію форм діяльності органів місцевого самовряду-

вання. Не вдаючись до їх поглибленого аналізу, зазначимо лише, що з цього питання автор поділяє думку тих вчених, які розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності в залежності від характеру породжуваних наслідків.

Зокрема, правові форми являють собою діяльність, пов'язану із здійсненням юридично значущих дій у жорстко визначеному законом порядку; така діяльність пов'язана з прийняттям правових актів і тягне за собою юридично значимі наслідки<sup>6</sup>. Так, правова форма діяльності місцевих рад виявляється у реалізації повноважень цих органів, пов'язаних з нормотворчою, правозастосовною і правоохоронною діяльністю представницьких, виконавчих органів, їх посадових осіб, спрямованою на регулювання правовідносин<sup>7</sup>.

Яскравими прикладами правових форм діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, процедури реалізації яких регламентуються нормами муніципального процесуального права, є місцеві вибори, місцеві референдуми, нормотворча діяльність органів місцевого самоврядування тощо.

В свою чергу, організаційні (неправові) форми діяльності суб'єктів місцевого самоврядування визначаються в юридичній літературі як певна однорідна діяльність зазначених суб'єктів, що не вимагає повного і суворого юридичного оформлення та не пов'язана з учиненням ними юридично значущих дій і прийняттям правових актів<sup>8</sup>.

Процедурні дії, що становлять зміст організаційних форм діяльності, насамперед, забезпечують виконання завдань, функцій і повноважень суб'єктів місцевого самоврядування за допомогою конкретних організаційних форм, не обов'язково закріплених у законі. Іншими словами, організаційні форми діяльності суб'єктів місцевого самоврядування можуть закріплюватися як на законодавчому рівні, так і на локальному – в статутах територіальних громад чи у відповідних нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування.

Так, ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що територіальна громада, по-перше, має право проводити громадські слухання, по-друге, ці слухання проходять у формі зустрічей членів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, по-третє, Закон надає членам територіальної громади право під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їхню роботу в цілому або з якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Водночас цей Закон не регламентує процедурних питань щодо організації та проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Зокрема, пункт 4 ст. 13 зазначеного Закону визначає в якості місця врегулювання особливостей застосування інституту громадських слухань (в тому числі процедурних питань) в умовах кожної конкретної громади її статут. Водночас, враховуючи те, що ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не зобов'язує територіальні громади мати свої статути, а лише надає їм таке право, то до прийняття статуту процедурні питання щодо організації та проведення громадських слухань належним чином можуть бути регламентовані у відповідному Положенні, затвердженому рішенням місцевої ради.

Такі відомі вітчизняні вчені, як В.Ф. Погорілко та О.Ф. Фрицький, серед низки організаційних форм діяльності суб'єктів місцевого самоврядування окремо

виділяють організаційно-правові форми, що безпосередньо закріплені в законі, зокрема, сесії рад місцевого самоврядування, засідання виконавчих комітетів рад та їх постійних комісій, робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади, організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян, місцеві ініціативи членів територіальної громади, громадські слухання<sup>9</sup>.

І хоча в даному випадку муніципальним процесуальним правом регламентується лише загальна процедура вчинення певних дій (наприклад, норми регламенту місцевої ради закріплюють процедурні питання, що стосуються порядку проведення її пленарних сесійних засідань чи засідань її комісій), все ж такі применшувати значення належної нормативно-правової регламентації неправових форм діяльності суб'єктів місцевого самоврядування не можна. Адже цілком зрозуміло, що така діяльність все одно має здійснюватися певним та належним суб'єктом місцевого самоврядування в рамках чинного законодавства України та в межах його компетенції. Такий висновок безпосередньо випливає й зі змісту ч. 2 ст. 19 Конституції України. Таким чином, неправові (організаційні та організаційно-правові) форми діяльності суб'єктів місцевого самоврядування також потребують належної нормативно-правової регламентації муніципальним процесуальним правом.

На думку автора, викладене вище повною мірою обґрунтовує тезу, що муніципальний процес опосередковується формами діяльності суб'єктів місцевого самоврядування та відповідними процедурами, регламентованими муніципальним процесуальним правом<sup>10</sup>. Іншими словами, муніципальний процес фактично об'єктивується у визначених чинним законодавством формах діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, які виступають учасниками кожного з конкретних видів муніципального процесу.

Стосовно конкретних видів муніципального процесу в Україні серед вчених, які займаються цими питаннями, не існує загальноприйнятої точки зору, що, на думку автора, пов'язано з відсутністю спеціальних досліджень. Зазвичай науковці досліджують якийсь окремий вид муніципального процесу, зовсім не приділяючи уваги іншим його видам. Так, найчастіше досліджується нормотворча діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування<sup>11</sup>, статутний процес<sup>12</sup>, муніципальний виборчий<sup>13</sup> та референдумний процеси<sup>14</sup>.

В російській юридичній науці також не існує загальноприйнятої точки зору стосовно існуючих видів юридичного процесу та критеріїв їх класифікації. Так, на думку В.М. Горшенєва, є більше підстав для класифікації різновидів юридичного процесу за функціональною ознакою, коли виокремлюються три різновиди процесів: установчий, правотворчий та правозастосовний<sup>15</sup>. Російський вчений С. Савченко в процесі дослідження конституційного процесу, не визначаючи чітких критеріїв його класифікації, виділяє нормотворчий, виборчий, парламентський та бюджетний процеси<sup>16</sup>.

В контексті досліджуваного питання на окрему увагу заслуговує доктринальна позиція Х.В. Приходько, яка, досліджуючи муніципальний процес в Україні, пропонує виділяти такі його основні види, як правореалізаційний, правоохоронний, правозахисний, установчий, нормотворчий, контрольний (юрисдикційний), регламентний та статутний процеси<sup>17</sup>.

На думку автора, такий підхід в цілому є вірним, адже виокремлення та об'єктивне існування кожного з зазначених видів муніципального процесу

підтверджується як нормативно-правовою базою його регламентації, так і практичною діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування. Разом із тим, він так само, як і проаналізовані підходи російських вчених, потребує уточнення в частині визначення критеріїв такої класифікації, адже не зовсім зрозуміло, за якими саме критеріями було виділено зазначені види муніципального процесу.

Так, наприклад, якщо за основу класифікації взяти такий критерій як функції права, то дійсно можна виокремити такі види муніципального процесу, як правореалізаційний, правоохоронний та правозахисний. Якщо ж виходити з рівня нормативно-правової регламентації відповідних муніципальних процедур (або джерел їх закріплення), тоді цілком правомірно виокремити регламентний та статутний муніципальні процеси.

Водночас, на нашу думку, практично значущою також є класифікація видів муніципального процесу за формами здійснення місцевого самоврядування, його суб'єктами та формами їх діяльності. Як вже зазначалося вище, форми діяльності як територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є достатньо різноманітними. При цьому, всі вони (як правові, так і неправові) потребують належної правової регламентації як на загальнодержавному, так і на локальному рівні, оскільки від того, наскільки якісно організований муніципальний процес залежить реальність місцевого самоврядування, а, отже, і належна реалізація муніципальних прав громадян України<sup>18</sup>.

Так, якщо виходити з широкого тлумачення правореалізаційного муніципального процесу (як сукупності регламентованих процедур з реалізації права на місцеве самоврядування уповноваженими суб'єктами у визначений на законодавчому рівні спосіб<sup>19</sup>) та взяти за основу такий критерій класифікації як форми здійснення місцевого самоврядування, то, насамперед, можна виокремити два основних види муніципального процесу:

1) *муніципальний безпосередній правореалізаційний процес* (в даному випадку муніципальним процесуальним правом регламентується порядок реалізації безпосереднього волевиявлення територіальних громад, тобто таких форм їх діяльності, як місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь громадян в нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування, звернення громадян до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, контроль за діяльністю зазначених органів тощо);

2) *муніципальний представницький правореалізаційний процес* (в даному випадку муніципальним процесуальним правом регламентуються процедурні питання діяльності саме органів та посадових осіб місцевого самоврядування).

В свою чергу, за конкретними формами діяльності муніципальний безпосередній правореалізаційний процес може бути класифікований на *муніципальний виборчий процес, муніципальний референдумний процес, муніципальний контрольний процес* тощо. При цьому, характерним є те, що одночасно такі види муніципального процесу неситимуть установчий та/або правотворчий характер. Так, наприклад, вирішуючи питання місцевого значення шляхом прийняття рішень на місцевих референдумах, територіальні громади фактично здійснюють нормотворчу функцію, а обираючи депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – установчу.

Щодо муніципального представницького правореалізаційного процесу, то залежно від правових форм діяльності органів та посадових осіб місцевого само-

врядування, за допомогою яких здійснюються функції цих суб'єктів, він може бути класифікований на *нормотворчий, установчий, правозастосовний, контрольний та інтерпретаційний*.

Зокрема, в контексті розглядуваного питання *нормотворчий процес* представляє собою регламентовану нормами муніципального процесуального права діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування по створенню, розробці, прийняттю, зміні або скасуванню нормативно-правових актів; *установчий* – регламентовану нормами муніципального процесуального права діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації їх установчих повноважень; *правозастосовний* – регламентовану нормами муніципального процесуального права діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування по встановленню піднормативних формально-обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації цими суб'єктами таких норм; *контрольний* – регламентовану нормами муніципального процесуального права діяльність зазначених суб'єктів з реалізації контрольних повноважень; *інтерпретаційний* – регламентовану нормами муніципального процесуального права діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо тлумачення норм муніципального права.

Отже, муніципальний процес може бути класифікований за багатьма критеріями, в тому числі й за формами здійснення місцевого самоврядування, його суб'єктами та формами їх діяльності. При цьому, всі зазначені в даній статті види муніципального процесу потребують належної правової регламентації (на загальнодержавному та/чи на локальному рівні), оскільки від того, наскільки якісно організований муніципальний процес залежить реальність місцевого самоврядування, а, отже, і належна реалізація муніципальних прав громадян України.

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування* // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194-205. 2. *Про місцеве самоврядування в Україні*: Закон України від 21 травня 1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 3. *Носова В.М.* Проблеми становлення і розвитку муніципального процесу в Україні // Держава і право: Зб. наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 48. – С. 204-211. 4. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – С. 199-200. 5. *Муніципальне право України*: Підручник / Кол. авт.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 300. 6. *Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н.* Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – С. 66. 7. *Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф.* Цит. праця. – С. 287. 8. *Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н.* Цит. праця. – С. 68. 9. *Погорілко В.Ф., Фрицький О.Ф.* Цит. праця. – С. 287. 10. *Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю.* та ін. Муніципальне право України: Підручник / За ред. Баймуратова М.О. – 2-ге вид., доп. – К.: Правова єдність, 2009. – С. 619. 11. *Барський В.Р.* Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2006. – 221 с. 12. *Дуда А.В., Кампо В.М., Росіхіна В.Ю., Рубановський К.С.* Муніципальне статутне право: Навч. посібник / За заг. ред. Кампо В.М. – К., 2005. – С. 100. 13. *Ковальчук О.Б.* Вибірчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти: Дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2002. – 223 с. 14. *Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.* Референтне право України: Навч. посібник. – К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. – С. 231-180. 15. *Гершенев В.М.* О разном видностях юридического процесса // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. Межвузовский тематический сборник под ред. проф.

В.М. Горшенева. – Вып. 1. – Ярославль: Ярославский государственный университет, 1979. – С. 3. **16.** *Савченко С.А.* Теория конституционного процесса: Монография. – Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2008. – С. 106-121. **17.** *Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю.* та ін. Цит. праця. – С. 619. **18.** *Носова В.М.* Цит. праця. – С. 205. **19.** *Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальцій Ю.Ю.* Цит. праця. – С. 619.