

**В. М. НОСОВА**

## **ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ**

*В статті розглядається доктринальні підходи до проблеми становлення розвитку муніципального процесу в Україні.*

---

© *НОСОВА Віра Миколаївна* – аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, муніципальний процес, муніципальне процесуальне право.

*В статті розглядаються доктринальні підходи к проблеме становлення и развития муніципального процесса в Украине.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муніципальный процесс, муніципальное процессуальное право.

*In the article doctrine approaches are examined to the problem of becoming and development of municipal process in Ukraine.*

**Key words:** local self-government, municipal process, municipal processual law.

Муніципальний процес є складним і комплексним явищем, похідним від двох самостійних галузей права – муніципального та процесуального. Він охоплює всю багатоманітність суспільних відносин, що виникають в сфері місцевого самоврядування в зв'язку з діяльністю суб'єктів системи місцевого самоврядування (зокрема, територіальних громад; сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; виконавчих органів місцевих рад; сільських, селищних, міських голів; органів самоорганізації населення) та інших суб'єктів муніципального права (наприклад, депутатів місцевих рад, постійних та тимчасових комісій місцевих рад, ініціативних груп з місцевого референдуму тощо).

Муніципальний процес має свою внутрішню цілісність та відокремленість і розгортається у вигляді послідовно-регламентованих, спрямованих на забезпечення реалізації конституційно передбаченого (ст. 140 Конституції України) права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Специфічною ознакою муніципальних правових норм є те, що вони не володіють таким високим ступенем «конкретизації», як, наприклад, кримінально-процесуальні чи цивільно-процесуальні норми, які зосереджені у відповідних процесуальних Кодексах. Фактично муніципальні правові норми містяться у всіх видах нормативно-правових актів, що приймаються представницькими органами публічної влади та їх посадовими особами, і до сьогодні ще не підлягали систематизації на загальнодержавному рівні. Їх особливість полягає також в тому, що більшість з цих норм приймається на локальному рівні. Тому проблема впорядкування форм вираження муніципальних процесуальних норм залишається актуальною і потребує свого вирішення.

Питання муніципального процесу є недостатньо розробленим у сучасній юридичній науці. Серед вітчизняних вчених, праці яких присвячені цій тематиці, можна назвати М. Баймуратова, В. Мелашенка, В. Погорілка, Х. Приходько, Ю. Тодику. У російській науковій думці безпосередньо муніципальний процес не досліджується, проте широко представлені дослідження з тематики юридичного процесу та процесуального права. Зокрема, привертають увагу наукові праці А. Белкіна, В. Горшенєва, А. Кіма, В. Лучина, П. Недбайла, В. Основіна, В. Федосової, В. Юсупова та деяких інших.

На жаль, у вітчизняній юридичній літературі дослідженню питань муніципального процесу майже зовсім не приділяється увага. Разом із тим, від того наскільки якісно організований муніципальний процес в державі залежить реальність місцевого самоврядування, а отже і належна реалізація муніципальних прав громадян України. Іншими словами, становлення дієвого та ефективного місцевого самоврядування в Україні навряд чи можливе без належного теоретич-

ного та науково обґрунтованого дослідження питань муніципального процесу. Отже, все викладене вище, безперечно, обумовлює актуальність дослідження проблем становлення і розвитку муніципального процесу в Україні.

Метою даної статті є постановка та дослідження проблем становлення і розвитку муніципального процесу в Україні, зокрема, обумовлення його існування та прояву його характеру в сучасних умовах розвитку України.

Автор поділяє точку зору Х.В. Приходько, щодо того що в основу концепції муніципального процесу покладено теорію юридичного процесу та ідею конституційного процесу<sup>1</sup>.

Взагалі термін «процес» (від лат. *processus* – *проходження, просування вперед*) тлумачиться в юридичній науці в декількох значеннях. Наприклад, у великому юридичному словнику «процес» визначається як напрямок розгляду справ в суді або адміністративних органах, судочинство, судова справа<sup>2</sup>. Його відрізняють від поняття «рух», оскільки останній означає усяку зміну структурних елементів, процес же – послідовна зміна станів системи, взаємодія її елементів та інститутів з означеними функціями<sup>3</sup>. В юридичній енциклопедії «процес у праві» - це визначена законом процедура застосування матеріальних правових норм (наприклад, виборчий процес, бюджетний процес, законотворчий процес тощо)<sup>4</sup>.

Аналіз спеціальної наукової літератури засвідчує, що в науковій літературі категорія «процес» вживається переважно в таких значеннях: а) послідовна зміна предметів і явищ, що відбуваються закономірним порядком; послідовна зміна стадій розвитку; послідовна зміна станів у розвитку чого-небудь; б) сукупність ряду послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату; в) взаємодія чи суперництво інститутів системи; г) порядок розгляду справ в суді<sup>5</sup>.

Юридичний процес є сукупністю дій по здійсненню операцій з нормами права<sup>6</sup>, або комплексну систему органічно взаємозв'язаних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права<sup>7</sup>. Юридичний процес завжди характеризується чітким розподілом функцій між його учасниками.

Виходячи з наведених визначень можна виділити два основних зрізи змісту поняття «муніципальний процес».

По-перше, під муніципальним процесом слід розуміти діяльність суб'єктів системи місцевого самоврядування та інших суб'єктів муніципального права щодо реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад та сільських, селищних, міських голів» такими суб'єктами є: виборці; виборчі комісії, сформовані відповідно до цього Закону, Закону України «Про Центральну виборчу комісію» та інших законів України; кандидати у депутати та кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови; місцеві організації партій (блоки), які висунули кандидатів у депутати або кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови<sup>8</sup>.

По-друге, муніципальний процес можна інтерпретувати як сукупність процесуальних норм муніципального права, які регламентують порядок застосування (а в широкому розумінні – і реалізації) матеріальних норм, встановлюючих, муніципальні процедури, суб'єктами муніципального процесу.

Таким чином, з одного боку, муніципальний процес уявляється як діяльність – послідовні дії суб'єктів муніципального процесу, регламентовані відповідними нормами. З іншого боку, це сукупність правових норм, які регламентують ці послідовні дії суб'єктів муніципального процесу.

Х.В. Приходько визначає муніципальний процес як форму діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з реалізації визначеної Конституцією та законами України компетенції, урегульовану нормами муніципального процесуального права<sup>9</sup>, та наводить такі його ознаки: 1) є різновидом соціального процесу, оскільки виникає як наслідок розвитку суспільних відносин у сфері реалізації місцевого самоврядування. В умовах муніципального процесу забезпечуються інтереси і потреби суб'єктів місцевого самоврядування на локальному рівні; 2) має відповідне правове забезпечення муніципальним процесуальним правом, формалізованим у відповідних джерелах; 3) проходить у формі діяльності суб'єктів місцевого самоврядування у визначених Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також учасники кожного з конкретних видів муніципального процесу; 4) кожен різновид муніципального процесу складається зі стадій та етапів, регламентованих у відповідних джерелах. Наприклад, нормотворчий процес та його стадії урегульовані регламентами місцевих рад; референдний процес регламентований Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»; 5) кожен з видів муніципального процесу характеризується наявністю процесуальних строків (наприклад, загальних або спеціальних; чергових або позачергових); 6) є цільовим та телеологічно навантаженим. Мета муніципального процесу має прямий, абсолютно визначений результат (прийняття рішення, обрання на посади, усунення з посади) або непрямий (відносно визначений) (реалізація суб'єктивного права); 7) кожен із різновидів муніципального процесу фіксується різними документальними, технічними, інформаційними засобами. Наприклад, нормотворчий процес фіксується технічними засобами або супроводжується процесуальними документами (протоколом, стенограмою); виборчий процес фіксується процесуальними документами (протоколами, списками)<sup>10</sup>.

Все викладене вище дає підстави вести мову про формування в Україні нової галузі права – муніципального процесуального права України.

Російські вчені-юристи А.І.Кім, Б.В.Дрейшев, В.О.Лучин, В.С.Основін, В.А.Юсупов та ін. ще у 80-х роках стверджували, що факти активізації процедурно-процесуальної регламентації в сфері державного права дають підстави вважати, що наявні чітко визначені тенденції виділення в самостійне, інституційне, нормативне утворення в рамках державного права державно-процесуального права<sup>11</sup>.

Такий нормативний масив давно був зауважений державознавцями. Зокрема, В.А.Федосова писала, що державно-правові процесуальні норми стабілізують процес реалізації правових норм, надають їм впорядкований і загальнообов'язковий характер. І від того, наскільки досконалі процесуальні норми, настільки оптимальні і вірні передбачені ними шляхи реалізації правових норм, буде залежати ефективність дії засобів забезпечення реалізації правових норм, а відповідно і ефективність всього процесу правової взаємодії<sup>12</sup>.

Процесуальні відносини завжди пов'язані з реалізацією конкретної матеріальної норми відповідної галузі права, вони виникають з приводу її реалізації<sup>13</sup>. Інакше кажучи, як вважав П.С.Недбайло та В.М.Горшенев, будь-яка галузь матеріального права викликає до життя відповідні процесуальні норми, оскільки для реалізації його норм необхідна визначена правозастосовча діяльність уповноважених на те суб'єктів<sup>14</sup>. Певні неточності в приписах процесуальних норм ускладнюють реалізацію матеріальних норм.

А.І.Кім, В.С.Основен відзначали, що державноправові процесуальні відносини відрізняються від матеріальних не лише за своїм цільовим призначенням, але й за змістом<sup>15</sup>, оскільки в матеріальному правовідношенні його суб'єктам надана можливість самим визначати засоби і способи реалізації належних їм прав, а в процесуальному правовідношенні суб'єкт не вільний сам вибирати засоби і способи здійснення наданих йому правомочностей або виконання обов'язків. Вони чітко визначені в самій процесуальній нормі, яка встановлює порядок його дій.

М.С.Строгович підкреслював, що процесуальне право – це завжди право, встановлююче визначену процедуру... це право, визначаюче процес, тобто рух, розвиток діяльності органів і осіб<sup>16</sup>.

Згодом в 90-х роках А.А.Белкін говорить про те, що існуюча організація законодавства підводить до питання про можливу констатацію державно-процесуального права як галузі або підгалузі<sup>17</sup>, що пов'язує в свою чергу з дискусійною проблемою співвідношення процедури і процесу. Він зазначає, що саме «порядок діяльності» служить родовим поняттям для першого і другого.

За його словами, процес – це також порядок діяльності, але вже примусового здійснення права. Процес спрацьовує тоді, коли самі сторони не можуть забезпечити нормальну дію правовідношення або характер правовідношення (відповідальність) наперед виключає добровільну поведінку сторони.

Такі українські вчені, як В.В. Молдован та В.Ф. Мелашенко, свого часу розглядали конституційно-процесуальне право, як можливу підгалузь конституційного (державного) права, – своєрідну, відокремлену сукупність конституційно-правових норм, які регулюють два відносно самостійні блоки: провадження справ у системі конституційної юстиції (у вузькому значенні слова) і парламентські процедури (у широкому розумінні)<sup>18</sup>. Але вважають, що через ряд причин різного характеру конституційно-процесуальне право в Україні не склалось навіть, як підгалузь конституційного права.

В.Ф. Погорілко і В.Ф. Мелашенко висловлювали думки з приводу того, що норми конституційно-процесуального права регулюють провадження в Конституційному Суді України (своєрідний конституційно-судовий процес, який стоїть в одному ряді з кримінальним чи цивільним процесом), і наголошують, що конституційно-процесуальне право не може обмежуватись лише цими нормами, а до нього необхідно відносити й інші процедурно-процесуальні норми, зокрема ті, які регламентують виборчий процес, процедуру реалізації своїх повноважень органами державної влади, народними депутатами України, деякі аспекти організації і діяльності громадських організацій<sup>19</sup>. Не дивлячись на це, вони вважають недоцільним виділяти конституційно-процесуальне право в окрему галузь, залишаючи тим самим конституційно-процесуальні норми в конституційному праві. Хоч, для прикладу, в ФРН конституційно-процесуальне право навпаки набуло досить широкого поширення і застосування в правових джерелах та на практиці.

А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков (на відміну від вище згаданих вітчизняних науковців) визнають вірною думку про присутність в українському праві державно-процесуальної галузі права<sup>20</sup>, вважаючи такий підхід більш правильним, бо встановлення, закріплення і дотримання процесуальної форми найбільш повно відповідає матеріальним нормам права, допомагає удосконаленню правових норм, більш успішному здійсненню завдань подальшого зміцнення законності і дисципліни. Вони наводять схему співвідношення: матеріальне право – процес – процесуальне право.

В. Опришко наголошує на потребі формування державно-процесуального права та посиленні процесуальних інститутів у ньому<sup>21</sup>.

В теорії права галузь права – це складова частина системи права, відносно самостійна сукупність його норм, об'єднаних загальністю предмета і метода правового регулювання<sup>22</sup> або – найбільш великий, відносно самостійний підрозділ правової системи, включаючий в себе організовані в правові інститути норми, регулюючі специфічним методом якісно однорідні суспільні відносини у визначеній сфері суспільного життя<sup>23</sup>.

Таким чином, на думку автора, наведені вище міркування також дають підстави вести мову про формування в Україні нової галузі права – муніципального процесуального права України.

На сьогодні в Україні муніципальний процес перебуває на етапі свого становлення та розвитку. В зв'язку із цим, належної уваги потребує питання щодо детермінованості розвитку муніципального процесу процесом інституціоналізації муніципального права. Іншими словами формування муніципального процесуального права детермінується матеріальним муніципальним правом, а відтак, простеживши проблеми становлення та розвитку останнього можна з'ясувати й актуальні проблеми розвитку муніципального процесу та муніципального процесуального права в Україні.

У кінці 90-х років ХХ ст. в Україні розпочалися засновані на Конституції 1996 р. державно-правові перетворення, які торкнулися багатьох сфер державного та суспільного життя. Важливим елементом таких перетворень стала муніципальна реформа, мета якої полягає у створенні повноцінного місцевого самоврядування, що є важливою ознакою демократичної правової держави.

Система конституційно-правових засад місцевого самоврядування, яка складалася в Україні на сьогодні, визначена Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування<sup>24</sup> та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>25</sup>. Вона покликана забезпечити функціонування дієздатного, ефективного місцевого самоврядування, що є окремою формою народовладдя та водночас інструментом задоволення потреб населення України через створення необхідних умов для надання йому належного рівня громадських послуг. Та, на жаль, аналіз практики функціонування місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що задекларовані засади не завжди реалізуються на практиці.

Напрямок розвитку місцевого самоврядування в Україні визначений курсом на інтеграцію України в Європу, основні параметри якого визначені Указами Президента України від 11.06.98 р. «Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС», від 14.09.2000 р. «Про програму інтеграції України до ЄС», Постановою Верховної Ради України від 17.01.02 р. «Про рекомендації за підсумками парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до ЄС».

В Україні задекларовано визнання та гарантування місцевого самоврядування як форми народовладдя, але аналіз практики його функціонування свідчить про реальне його існування лише на деяких рівнях публічного управління. Так, якщо чинне законодавство загалом задовільно регулює правовий статус міст обласного значення, то проблеми повноважень та можливості їхнього фінансового забезпечення для міст районного значення, сіл і селищ залишаються невирішеними. Для цих суб'єктів місцевого самоврядування визначальним є практично повне домінування районних державних адміністрацій. В той час, коли на районному та

обласному рівнях матеріально-фінансове забезпечення є порівняно достатнім, управління фактично здійснюється не місцевими самоврядними органами, а органами державної виконавчої влади (у зв'язку з відсутністю власних виконавчих органів рад). Представницька влада на цьому рівні фактично позбавлена важелів впливу на соціально-економічні процеси.

Отже, можна констатувати цілу низку проблем у сфері матеріального права, яке б чітко регулювало статус місцевого самоврядування. Звідси й відсутність чітких процесуальних норм, якими регламентовано процедурні питання взаємовідносин між суб'єктами місцевого самоврядування та державою.

Важливо наголосити, що реалізація конституційно-правових засад місцевого самоврядування України зумовлює потребу у створенні відповідної системи законодавчих актів, які б забезпечили впровадження принципів місцевого самоврядування в життя. Сьогодні доводиться констатувати факт відсутності законодавчого вирішення багатьох важливих питань, що опосередковують реалізацію конституційних засад місцевого самоврядування.

Поряд з цим існують проблеми реалізації засад місцевого самоврядування, зокрема такі, що пов'язані: а) зі становленням територіальних громад; б) з недосконалістю адміністративно-територіального устрою України; в) з декларативністю місцевого самоврядування на регіональному рівні; г) з конкуренцією компетенції місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; д) із забезпеченням матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування.

Всі окреслені вище проблеми є проблемами розвитку не лише матеріального, а й процесуального муніципального права, та, відповідно, муніципального процесу.

Надзвичайно важливим у процесі прийняття вищезазначених законодавчих актів є застосування комплексного підходу, заснованого на розумінні конституційно-правових засад місцевого самоврядування України як системної цілості, реалізація якої потребує прийняття кількох нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення певної проблеми, одночасно – «в пакеті». Наприклад, проблема розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади може бути вирішена у ході прийняття нових редакцій законів України про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації, закону про виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень державної виконавчої влади. Прийняття Закону про територіальні громади (об'єднання територіальних громад) тісно пов'язане із законом про адміністративно-територіальний устрій України та ін.

При цьому, до вказаних вище законів мають суттєво вкраплюватися норми, що регламентують порядок їх реалізації – процесуальні норми. Комплексний підхід, зазначений вище, без належної уваги процесуальним аспектам регулювання діяльності місцевого самоврядування втратить саму суть комплексного підходу.

Таким чином, застосування окресленого вище підходу на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні дозволить забезпечити можливість створення цілісної законодавчої бази місцевого самоврядування, що є необхідною умовою для розвитку як матеріального муніципального права, так і муніципального процесуального права.

1. *Муніципальне право України: Підручник* / За ред. Баймурагова М.О. – 2-ге вид. доп. – К.: Правова єдність 2009. – С. 605. 2. *Большой юридический словарь* / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2000. –

С. 503. (Серія «Бібліотека словарей «ИНФРА-М»). **3.** *Основи політичної науки: курс лекцій.* – Л.: Кальварія, 1997. – С. 36. **4.** *Юридична енциклопедія:* В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 5: П – С. – 2003. – С. 187. **5.** *Словник іншомовних слів /* За ред. О.С. Мельничука – К.: Головна редакція Української Радянської енциклопедії АН УРСР, 1974. – С. 557; *Советский энциклопедический словарь /* Научно – редакционный совет: А.М.Прохоров (пред.). – М.: «Советская Энциклопедия», 1981. – С. 1087. **6.** *Погребной И.М.* Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе: Автореф. канд. дис. – Х., 1982. – С. 6. **7.** *Теория юридического процесса /* Под общ. ред. проф. В.М.Горшенева. – Х.: «Вища школа», 1985. – С. 8. **8.** *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 6 квітня 2004 р.* // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382. **9.** *Баймуратова М.О.* Цит. праця. – С. 613. **10.** Там само. – С. 609–610. **11.** *Горшенев В.М.* Цит. работа – С. 20. **12.** *Федосова В.А.* Эффективность действия норм советского государственного права. – Воронеж: Изд-во Воронежского уни-та, 1984. – С. 65. **13.** *Основи В.С.* Процессуальные отношения в советском государственном праве // Советское государство и право. – 1982. – № 8. – С. 13; *Горшенев В.М.* О природе процессуального права // Правоведение. – 1974. – № 2. – С. 52; *Конституция СССР:* проблемы государственного и советского строительства. – М.: Институт гос-ва и права АН СССР, 1980. – С. 52. **14.** *Юридическая процессуальная форма. Теория и практика /* Под общей ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. – М.: «Юридическая литература», 1976. – С. 12. **15.** *Ким А.И., Основи В.С.* Государственноправовые процессуальные нормы и их особенности // Правоведение. – 1967. – № 4. – С. 47. **16.** *Горшенев В.М.* Цит. работа – С. 9. **17.** *Правовая реформа и совершенствование управления регионами.* Межвузовский сборник научных трудов. – С.: Изд-во Мордовского уни-та, 1991. – С. 7. **18.** *Молдован В.В., Мелащенко В.Ф.* Конституційне право: опорні конспекти: Навч. посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Юмана, 1996. – С. 208. **19.** *Мелащенко В.Ф.* Основи конституційного права України: Курс лекцій для студентів юридичних вузів і факультетів. – К.: Вентурі, 1995. – С. 38.; *Конституційне право України: Підручник /* За ред. В.Ф.Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – С. 33. **20.** *Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л.* та ін. Теорія держави і права: Навчальний посібник. – К.: Юрінформ, 1995. – С. 171–172. **21.** *Опришко В.* Основні положення проекту Концепції розвитку законодавства України до 2005 року // Право України. – 1996. – № 7. – С. 4. **22.** *Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л.* та ін. Цит. праця. – С. 126. **23.** *Теория государства и права /* Под редак. М.Н.Марченко. – М.: Изд-во Московского уни-та, 1987. – С. 342. **24.** *Європейська хартія місцевого самоврядування //* Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – Парламентське видавництво. – К., 2000. – С. 194–205. **25.** *Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.*// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.