

## ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНА «КОМПЕТЕНЦІЯ» В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОСНОВНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ ТА ПРИНЦИПІВ

## DETERMINATION OF TERM «JURISDICTION» IN LOCAL SELF-GOVERNMENT THROUGH THE PRISM OF BASIC NORMATIVELY LEGAL DOCUMENTS AND PRINCIPLES

Тулик І.І.,

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена з'ясуванню необхідної як для суспільства, так і для місцевого самоврядування категорії «компетенція». Поглядів на визначення терміна «компетенція» досить багато, але всі вони вказують на те, що «компетенція є певним елементом правового статусу (правового становища) будь-якого державного органу». Кожний суб'єкт будь-якої системи управління має певні повноваження (володіє правами і виконує покладені на нього обов'язки). Без цих елементів неможливе було б розкриття сутності певного суб'єкта правових відносин.

**Ключові слова:** категорія, компетенція, права і обов'язки органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Стаття посвячена выясненню необходимой как для общества, так и для местного самоуправления категории «компетенция». Взглядов на определение термина «компетенция» достаточно много, но все они указывают на то, что «компетенция является определенным элементом правового статуса (правового положения) любого государственного органа». Каждый субъект системы управления имеет определенные полномочия (владеет правами и исполняет положенные на него обязанности). Без этих элементов невозможно было бы раскрытие сущности определенного субъекта правовых отношений.

**Ключевые слова:** категория, компетенция, права и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

The article is devoted to the clarification necessary for society, and for the local government category "competence". A look at the definition of "competence" the term a lot, but they all point to the fact that "the competence of a particular element of the legal status (legal status) of any governmental authority". Each management entity has certain powers (which owns the rights and fulfill the duties laid upon him). Without these elements, it would be impossible to subject disclosure certain legal relationships.

**Key words:** category, jurisdiction, right and duties public and organs of local self-government authorities.

**Постановка завдання.** Через права виражаються певні можливості, надані суб'єкту, реалізуючи які, він проявляє себе в повному обсязі, але в дозволенних межах. Стосовно обов'язків варто зазначити, що саме обов'язки дають можливість визначити, яку роль виконує той чи інший суб'єкт певних правовідносин. Незважаючи на проведені численні дослідження, на сучасному етапі наукове співтовариство не дійшло єдиної точки зору стосовно визначення поняття «компетенція» і співвідношення останнього із такою дефініцією, як «повноваження». Зазначене актуалізує необхідність визначення, розуміння та тлумачення вищенаведених понять.

Взагалі єдиної позиції щодо визначення поняття «компетенція» в науковій правовій літературі не існує. Так, за визначенням одних вчених, цей термін позначає «сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів»; інші визначають компетенцію тільки як сукупність (перелік) прав та обов'язків чи сукупність повноважень або прав; існує також думка про те, що компетенція – це сукупність владних повноважень з вказівкою підвідомчості. Більш загальне тлумачен-

ня, було запропоноване Б.М. Лазаревим: компетенція окреслює коло та зміст правового впливу, який може здійснюватись складними адміністративними системами на ті чи інші об'єкти управління. Частина науковців стверджує, що поняття «компетенція» і «повноваження» тотожні або що «компетенція визначається через їх функції» [4, с. 145].

**Стан опрацювання.** У юридичній науці питання про визначення основних категорій місцевого самоврядування, зокрема такої, як «повноваження», з'ясування їх через призму основних нормативно-правових актів як національного характеру, так і тих, що відповідно до ст. 9 Основного Закону є частиною національного законодавства, серед науковців вирішується неоднозначно. Найбільш вагомими є думки Б.М. Лазарева, А.В. Солонара, О.Я. Рогача, В.К. Колпакова, О.І. Харитонова та інших авторів.

**Метою статті** є аналіз основних принципів, що стосуються визначення компетенції та закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, а також з'ясування через їх призму однозначного розуміння категорії «компетенції» в місцевому самоврядуванні як елемента правового статусу, який встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу публічної влади або його

керівника, реалізація яких забезпечує виконання їх основних функцій.

**Виклад основного матеріалу.** В цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення. Наприклад, економічна теорія федералізму, яка базується на аналізі пропозиції послуг, оцінює її з урахуванням таких факторів, як близькість (дає можливість із мінімальними витратами визначити потреби громадян і пропозиції щодо обсягу послуг), ефект надлишків (оптимальний розподіл повноважень досягається тоді, коли всі блага приносять користь лише членам тієї громади, яка їх виробляє), економія на масштабах виробництва (мірою зростання вироблених обсягів зменшуються витрати) [6, с. 5].

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, ст. 143 якої передбачає: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [3, с. 14].

Деталізується та конкретизується компетенція місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах шляхом закріплення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін «компетенція» застосовується, як правило, для характеристики сукупності юридичних (тобто таких, які визначені в законі) предметів відання, прав та обов'язків органу публічної влади.

При визначенні компетенції місцевого самоврядування необхідно враховувати такі міркування: а) місцеве самоврядування і його органи знаходяться найближче до громадян, які мешкають на відповідній території, тому можуть швидко, конкретно, практично просто з організаційної позиції і з найменшими витратами вирішити велику частину питань, що виникають; б) розмежовуючи предмети відання, необхідно керуватись принципом «субсидіарності», суть якого полягає в тому, що система «питань місцевого значення» повинна будуватись знизу [6, с. 201].

Більш точним розумінням цього терміна, на наш погляд, буде розуміння повноважень як категорії, яка позначає комплекс прав та обов'язків певної функціональної спрямованості. Така позиція виправдана не тільки з точки зору теоретичної доцільності, до-

тримання чистоти юридичної техніки, оскільки, недоречно вживати декілька термінів для позначення одного й того самого явища, але й з точки зору нормотворчої практики – аналізуючи чинні нормативно-правові акти, що встановлюють правовий статус органів місцевого самоврядування, можна побачити, що багато з них містять цілі розділи (глави) або ж статті, які мають приблизно такі назви: «Повноваження в галузі бюджету та фінансів», «Повноваження в сфері житлово-комунального господарства» тощо. Тобто мається на увазі, що в цьому випадку повноваження – це категорія, яка об'єднує в собі декілька окремих складників (прав та обов'язків) за ознакою їх галузевої приналежності.

Розглянемо, як цю категорію трактують міжнародні документи та національне законодавство.

В Європейській хартії місцевого самоврядування, Конституції та інших законодавчих актах України, в юридичній літературі широко застосовуються терміни «компетенція місцевого самоврядування», «сфера компетенції місцевого самоврядування», «повноваження місцевого самоврядування», «компетенція органів місцевого самоврядування», «повноваження органів місцевого самоврядування», «предмети відання місцевого самоврядування та його органів» тощо. На жаль, відсутність нормативних визначень цих термінів обумовила різне їх тлумачення. При цьому висловлюються різні думки як щодо сутності компетенції, так і щодо змісту цього поняття, його співвідношення з іншими близькими поняттями й термінами [1; 2; 3].

Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування вживається термін «компетенція місцевого самоврядування» [1]. Це новий для українського законодавства та вітчизняної юридичної науки термін, який ще не отримав ні нормативного, ні доктринального визначення. У закордонній літературі під компетенцією місцевого самоврядування розуміють установлену нормами конституції, законів, підзаконних актів сукупність прав, обов'язків і предметів відання територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування для здійснення функцій і завдань місцевого самоврядування [1].

В аналізі змісту поняття «компетенція місцевого самоврядування» необхідно враховувати такі фактори.

1) Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні передбачає, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання та повноваження територіальної громади, вони обумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на положеннях ст. 143 Конституції України: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відпо-

відно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [3, с. 14].

2) Компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну суму компетенцій територіальної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом віднесено як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій та завдань виконавчої влади [6, с. 210]. Водночас компетенцію місцевого самоврядування мають становити тільки самоврядні повноваження, саме вони виступають юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади [6, с. 208].

Що стосується змісту поняття компетенції місцевого самоврядування, то Хартія передбачає, що він має визначатися на основі дотримання таких принципів.

1) *Принцип правової автономності місцевого самоврядування.* «Основні повноваження і функції місцевих властей мають визначатися конституцією або законом держави» (ч. 1 ст. 4) [1]. Законодавче визначення компетенції місцевого самоврядування вже саме по собі є важливою гарантією права територіальної громади на самостійне вирішення всіх питань місцевого значення, оскільки у правовій державі заборонене втручання органу публічної влади у сферу компетенції іншого органу.

2) *Принцип повноти повноважень місцевого самоврядування та необмеженості самоврядних прав.* «Повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним, органом, якщо це не передбачене законом» (ч. 4 ст. 4) [1].

3) *Принцип субсидіарності.* «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» (ч. 3 ст. 4) [1].

Принцип субсидіарності сьогодні розглядається як один із найважливіших принципів організації інститутів влади в цілому. Основна ідея цього принципу полягає в тому, що публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи (від індивідумів до сім'ї, територіальних громад та інших значніших груп) не в змозі задовольнити свої різнобічні потреби.

У визначенні принципу субсидіарності, наведеному в енциклопедії папи Пія XI, закладено певну двозначність, бо реалізація цього принципу включає два діаметрально протилежні аспекти: з одного боку, субсидіарність передбачає, що влада вищого територіального рівня може втручатись у сферу влади

нижчого рівня лише тією мірою, в якій остання продемонструвала свою нездатність [5, с. 254]. Тобто субсидіарність у цьому значенні базується на принципі невтручання державної влади або органу місцевого самоврядування вищого територіального рівня у вирішення питань місцевого значення.

Отже, відповідно до принципу субсидіарності, передавати повноваження від влади нижчого рівня до влади вищого рівня дозволяється лише тією мірою, якою самі ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушно залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливе.

Зі змісту ч. 3 ст. 4 Хартії видно, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в Хартії досить чітке відображення [1].

Хартія також визначає критерії, які повинні бути застосовані в розмежуванні повноважень між владою різних рівнів:

- об'єктивні критерії: обсяг і характер завдання;
- суб'єктивні критерії: ефективність і економія.

Тобто до компетенції нижнього рівня влади має бути віднесене все те, що не може бути більш ефективно здійснене на вищому рівні влади.

Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, що покладені в основу територіальної організації влади, зокрема принципи єдності дій влади різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо.

4) *Принцип підзаконності місцевого самоврядування.* «Місцеві власті в межах закону повинні мати повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» (ч. 2 ст. 4) [1].

5) *Принцип адаптації делегованих повноважень до місцевих умов.* «Якщо повноваження делегуються місцевим властям центральним чи регіональним органом, місцеві власті, мірою можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» (ч. 5 ст. 4) [1].

6) *Принцип врахування інтересів територіальних громад.* «У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються місцевих властей, з останніми мають проводитися консультації та, мірою можливості, своєчасно і належним чином» (ч. 6 ст. 4) [1].

**Висновки.** Компетенція органу публічної влади є складною юридичною категорією, структура якої складається з предметів відання, прав і обов'язків. Вивчення компетенції її основних складових – не лише теоретична, але й практична проблема, оскільки системне забезпечення компетенції є запорукою її ефективності. Необхідно ставити питання про те, чи зможуть органи місцевого самоврядування успішно вирішити певну задачу, використовуючи адміністративні повноваження, організаційні можливості, компетентні кадри, і тільки при отриманні негативної відповіді на ці питання доцільно передавати задачу для вирішення іншим органам.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року : ратифікована Законом від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2006. – Ст. 48.
4. Лазарев Б.М. Компетенція органів управління / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. література, 1972. – 280 с.
5. Солонар А.В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження» / А.В. Солонар // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 253–256.
6. Муніципальне право України : [навчальний посібник] / [Ю.М. Бисага, О.Я. Рогач, А.В. Бачинська]. – Ужгород : Ін-т інноваційних технологій і змісту освіти, 2008. – 437 с.

УДК 342.72/.73

**РОЛЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У ГАРАНТУВАННІ ПРАВА  
НА ОБ'ЄДНАННЯ В ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ**

**THE ROLE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
IN GUARANTEEING THE RIGHT TO POLITICAL ASSOCIATION**

**Черничко В.В.,**

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету*

У статті досліджується роль Європейського суду з прав людини у гарантуванні права на об'єднання в політичні партії. Аналізуються окремі тлумачення положень ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та їх вплив на реалізацію права на об'єднання в політичні партії в країнах – учасницях Конвенції.

**Ключові слова:** права людини, політичні права, гарантії прав, право на об'єднання, право на об'єднання у політичні партії, політичні партії, Європейський суд з прав людини.

В статье исследуется роль Европейского суда по правам человека в гарантировании права на объединение в политические партии. Анализируются отдельные толкования ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и их влияние на реализацию права на объединение в политические партии в странах – участницах Конвенции.

**Ключевые слова:** права человека, политические права, гарантии прав, право на объединение, право на объединение в политические партии, политические партии, Европейский суд по правам человека.

The article studies the role of the European Court of Human Rights in guaranteeing the right to political association. Different interpretations of Article 11 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and their impact on the exercise of the right to political association in the member countries of the Convention are examined.

The author suggests that the guarantees of the right to associate into political parties should be understood as a set of statutory and organizational conditions, means and legal mechanisms provided for by international agreements and national laws which ensure the protection and proper exercise of the right to political association.

The country's European choice declared by Ukraine and established in the EU-Ukraine Association Agreement calls for the gradual harmonization of the national legislation regulating the right to political association with the EU norms and standards. Taking into account the fact that the European Court of Justice takes into consideration opinions of the European Court of Human rights and treats them as sources of general EU principles, studying practical experience of the European Court of Human rights as to the right to political association is highly topical.

The European Court of Human rights stands high in the system of international guarantees of human and citizen's rights as a whole and the right to political association in particular due to the following: its opinions are both law-enforcement and law-interpretive; the interpretations of the European Court of Human rights have a significant impact on systems of law; and they are gradually incorporated into the court proceeding in the member countries of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

**Key words:** human rights, political rights, guarantees of rights, right to association, right to political association, political parties; the European Court of Human rights.

**Постановка проблеми.** Право на об'єднання в політичні партії є одним з основних політичних прав, яке закріплено в ряді міжнародних нормативно-правових актах і в національному законодавстві країн Європи. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [1] відіграє особливу роль у захисті прав та свобод в Європі, що, зокрема, про-

являється в діяльності Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який функціонує для забезпечення дотримання країнами-учасницями їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї. Будучи обов'язковими для виконання в усіх державах – членах Ради Європи, рішення ЄСПЛ на сьогоднішній день є одним з джерел права цих держав