

Summary

Denis Bobrovnik. The Globalist Potential of a Territorial Community: Theoretical Approaches to Determination.

The article explores theoretical approaches to determining trends of acquisition by a territorial community, which is the exclusive subject of national constitutional law of the state, corresponding to the level of international legal personality due to the growth of its globalist potential. This is achieved through the study of local and global factors, which are activated under the conditions of formation of the national model of local self-government in the state and strengthening of the factors of globalization, its objective, activity and resultant paradigms.

It is stated that in spite of the purely local nature of local self-government, in the conditions of globalization, because of the emergence and necessity of solving the dichotomy “global – local”, this institute acquires global significance as the primary cell of global society at the level of which a person undergoes socialization and can produce, manifest, to decide, to realize their life directions – intentions, needs, aspirations, interests – in the course of their life cycle. It is in this sociological load that the basic value of local self-government as an imperative and unchanging sphere of human life and manifestation of its existential interests, when it and only as a member of the respective territorial community, can exist, function and develop within the state.

It is argued that in the context of globalization, especially its legal form, at the level of a territorial community, which, thanks to historical, geographical, ideological, intellectual and other factors, possesses the internal logic of its origin, existence and development – within the institution of local self-government that exists and functions in the territory of the relevant Member State of the international community, – through the competent authority of local self-government bodies formed by such a community and whose activities are aimed at addressing – the issues of formation, definition, understanding and resolution of which depend on a stable, optimal existence and functioning of the community and each of its members-inhabitants of the respective territory, – a local system of realization, protection, protection and guarantee of constitutional rights, freedoms and obligations is formed. human and citizen relations that at the level of functioning of the local society act as municipal human rights, personality, member of the territorial community.

Key words: globalization, local self-government, territorial community, local community, local self-government body, identity of territorial community, constitutional law of states, international law.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2019.14

УДК 342. 25

М.М. КОМПАНІЄЦЬ

*Микола Миколайович Компанієць, здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України**

ORCID: 0000-0002-1143-6986

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННІ БЕЗОПЛАТНОЇ ЮРИДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Становлення і розвиток в Україні системи місцевого самоврядування європейського зразку стало фактично революційною подією, оскільки на території пострадянської тоталітарної держави з'явилась могутня самоврядна інституція, що знаменувала собою, по-перше, розподіл єдиної системи публічної влади на два рівні – публічну державну владу та публічну самоврядну (муніципальну владу)¹ (див. ст. 5 Конституції України)²; по-друге, офіційне визнання не тільки розподілу інтересів між цими двома рівнями публічної влади, а й їх визнання і наступну конституційно-правову легалізацію (ст. 140 Конституції України)³, причому, враховуючи той факт, що інтереси місцевого самоврядування (далі – МСВ) в особі територіальної громади (далі – ТГ) не збігалися з інтересами держави, але й не суперечили їм⁴, по-третє, появу нової управлінської парадигми – компетенції органів місцевого самоврядування (далі – ОМСВ), яка була спочатку визнана на конституційно-правовому рівні у вигляді їх повноважень, визначених законом (див. ч. 1 ст. 144 Конституції України), а потім у профільному законодавчому акті (Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.⁵) – у вигляді відповідних предметів відання, тобто сфер соціального життя, в яких ОМСВ здійснюють свою діяльність, в яких вони є компетентними.

Отже, законодавцем в процесі прийняття Конституції України 1996 р. та профільного законодавчого акта було вирішено найважливіше питання управлінського дискурсу в сфері здійснення публічної влади держави – визнання і легалізація власної, окремої, самостійної компетенції ОМСВ, яка раніше фактично не визнавалась ані представниками адміністративно-правової доктрини, ані законодавцями, бо як перші, так і другі, ще в радянський період, спираючись на принцип демократичного централізму, який визначав основоположні підходи до визначення та розподілення управлінсько-компетенційних відносин, вбачали повноваження місцевих Рад народних депутатів органічним продовженням і деталізацією компетенції вищих органів державної влади і управління.

Разом із тим варто зазначити, що феноменологія компетенції МСВ та його органів (представницьких і виконавчих) існує, функціонує та активно розвивається. Наглядним прикладом її розвитку є встановлення

© М.М. Компанієць, 2019

* *Mykola Kompaniets, postgraduate student of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*

повноважень ОМСВ у здійсненні безоплатної правової допомоги, що законодавчо забезпечено шляхом надання ОМСВ повноважень у профільній сфері, а також формуванням абсолютно нової сфери відання ОМСВ.

Необхідно наголосити на тому, що саме проблематика компетенції має в державному управлінні, причому як у вузькому, так і в широкому його розумінні, визначальне значення, бо, на думку одного зі знамих представників радянської, а потім і російської науки адміністративного права, Ю.О. Тихомирова, в системі державного управління та здійснення публічної влади компетенція виступає як «нормативний двигун», тому для остаточного такого твердження фактично не вистачає системи наукових знань про компетенцію⁶, що є ярким свідомством наукового потенціалу в дослідженні цього феномена.

Слід зазначити, що різні державно-правові проблеми (а потім конституційно-правові та адміністративно-правові проблеми. – Авт.), пов'язані з правами, обов'язками, повноваженнями органів публічної влади, досліджувалися в роботах найвизначніших вітчизняних правознавців дореволюційного, радянського та сучасного періодів: М.М. Коркунова, М.А. Рейснера, С.А. Авак'яна, С.С. Алексєєва, М.В. Баглая, М.І. Байтіна, Г.В. Барабашева, А.О. Безуглова, Ю.М. Козлова, О.О. Кутафіна, М.О. Шафіра, К.Ф. Шеремета; українських учених-конституціоналістів, адміністративістів, муніципалістів М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, Ю.П. Битяка, І.П. Бутка, М.П. Воронова, Р.К. Давидова, В.М. Кампо, М.І. Козюбри, В.В. Копейчикова, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.Ф. Кузнецової, П.М. Любченка, В.Ф. Мелашенка, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, Є.А. Тихонової, А.Ф. Ткачука, О.Ф. Фрицького, Л.П. Юзькова; сучасних науковців ближнього і дальнього зарубіжжя Ч. Адріана, Р. Аграноффа, М.С. Бондаря, В.І. Васильєва, В.Б. Євдокимова, С. Монтіна, М.В. Постового, Я.Ю. Старцева, А.І. Черкасова, В.Є. Чиркіна, К.С. Шугріної та ін. Особливу увагу треба приділити науковим працям тих вітчизняних авторів, які розробляли проблематику компетенції МСВ та ОМСВ, зокрема І.В. Балобанової, Є.О. Василькової, В.О. Величко, В.П. Гробої, Н.В. Камінської, О.О. Кравця, А.Р. Крусян, Т.С. Смирнової.

Разом із тим слід зазначити, що вказані фахівці не досліджували компетенцію ОМСВ в сфері організації та здійснення безоплатної правової допомоги жителям-членам ТГ у зв'язку з об'єктивними обставинами. Причиною такого стану справ стала відсутність на той час відповідних повноважень ОМСВ в профільній сфері в законодавстві України про місцеве самоврядування, що робить профільну проблематику актуальною та такою, що спрямована на дослідження нових аспектів діяльності органів публічної влади.

Тому метою цієї статті є дослідження феномена компетенції та його змістовної характеристики у ОМСВ України в сфері організації та здійснення безоплатної правової допомоги в рамках ТГ, особливо в контексті децентралізації повноважень публічної влади, що є вкрай актуальним та науково обгрунтованим.

В онтологічній контекстуалізації особлива роль феномена компетенції детермінується тим, що:

а) цей феномен напряму пов'язано з соціальним і насамперед державним управлінням, що здійснюється органами публічної влади, та його значенням (управлінсько-визначальний критерій компетенції. – Авт.);

б) з множинністю суб'єктного та об'єктного складу компетенційних правовідносин, тобто великою кількістю та різноманіттям органів публічної влади, що є в наявності та функціонують у будь-якій державі саме шляхом практичного здійснення, реалізації своєї компетенції, яку для них розробляє, встановлює, окреслює та легалізує держава (суб'єктно-об'єктний критерій компетенції. – Авт.);

в) з великим значенням компетенції, як єдиного можливого, оптимального і адекватного «запускаючого механізму» для належної діяльності таких органів публічної влади (функціонально-діяльнісний критерій компетенції. – Авт.);

г) з генетично-внутрішнім зв'язком компетенції з правом – бо саме цей феномен виступає інструментальним засобом адміністративно-правового впливу, відкриваючи шлях для формування належного правового простору, в якому реалізуються повноваження суб'єктів права, що становлять основу компетенції органу публічної влади (нормативно-детермінаційний критерій компетенції. – Авт.);

г) з розповсюдженням і застосуванням цього феномена в МСВ, бо воно, виступаючи інститутом публічної влади в широкому сенсі, по-перше, має власну компетенцію; по-друге, ця компетенція має суворо телеологічне обгрунтування і обмеження (вирішення питань місцевого значення – ст. 140 Конституції України, плюс виконання делегованих повноважень виконавчої влади (див. профільний Закон України від 21 травня 1997 р.); по-третє, наділяється відповідними повноваженнями у різних сферах соціального життя (наявність предметів відання. – Авт.) (локально-самоврядний критерій компетенції. – Авт.);

д) з великим девіаційним потенціалом компетенції, що в процесі своєї реалізації, по-перше, може набувати нові повноваження та нові предмети відання – наприклад, предмет дослідження цієї статті, а саме компетенція ОМСВ в організації та здійсненні безоплатної юридичної допомоги, є яскравим прикладом такої динаміки; по-друге, вона може поширитись на інші, схожі правовідносини між суб'єктами права та почати їх регулювати та регламентувати (динамічний критерій компетенції. – Авт.);

е) цей феномен є єдиним і оптимальним засобом взаємодії органів публічної влади між собою та між ними й іншими суб'єктами права (комунікативний критерій компетенції. – Авт.).

Крім того, особливою значимістю феноменології компетенції підкреслює семантичне розуміння поняття «компетенція», що є похідним від латинського «competentia» – приналежність по праву⁷, та означає коло повноважень установи або особи. Майже всі словники дають саме таке етимологічне пояснення цього терміна.

Основним функціональним призначенням компетенції, як інструменту технологічного забезпечення адміністративно-правових, управлінських відносин, є можливість здійснення публічного управління через

наділення його суб'єктів відповідними правами і обов'язками (повноваженнями) у суворо встановлених законом сферах суспільного життя (предмети відання), шляхом прийняття рішень, що мають обов'язкову юридичну силу, формальну визначеність і розповсюджуються на відповідне коло осіб, у часі та просторі. Метою такого управління виступає отримання соціального результату, тобто моделювання таких суспільних відносин, що є адекватними прийнятим суб'єктами управління рішенням та скерованими на досягнення відповідного суспільного блага. Ще більш однозначно та на більш високому методологічному рівні оцінює феномен компетенції Ю.О. Тихомиров⁸. Він насамперед акцентує увагу на її функціональній природі, вважаючи, що у найзагальнішому вигляді компетенція є комплексом легально встановлених способів здійснення публічних функцій. Отже, наведеним автором, на нашу думку, зразу ж: а) фіксується нормативна природа компетенції; б) детермінується її визнанням з боку держави; в) підкреслюється її діяльнісно-поведінкове наповнення; г) рефлексується її функціональна реалізація завдяки саме відповідним діям держави; г) і, що є особливо важливим, об'єктивується її становлення, розвиток, інституціоналізація і закріплення через право.

Крім того, необхідно враховувати, що, на думку цього автора, компетенція складається з елементів двоякого роду. До визначальних елементів компетенції належать предмети відання як юридично певні сфери і об'єкти впливу, а також владні повноваження як гарантована законом міра прийняття рішень (дволанкова система. – Авт.). До супутніх елементів компетенції він відносить насамперед цілі як довгострокову нормативну орієнтацію, що виражається в безперервному розв'язанні виникаючих завдань за допомогою здійснення компетенції (тобто, телеологічні доміанти, що досягаються у хронологічній перспективі шляхом управлінсько-нормативної практики. – Авт.). Таким супутнім елементом є й обов'язок діяти, незважаючи на те, чи стосується це держави або її органів і посадових осіб (діяльнісно-управлінський фактор, що реалізується завдяки нормативним приписам та дискреційним повноваженням, тобто відповідним формам адміністративного розсуду посадових або службових осіб органу держави або ОМСВ. – Авт.). Разом із тим можна стверджувати, що без наявності та реалізації права діяти компетенція втрачає своє головне інструментально-технологічне призначення, а саме своє публічно-правове забезпечення за допомогою різних організаційних (включаючи й дискреційні повноваження, що несуть в собі великий психологічний потенціал. – Авт.), організаційно-правових та нормативних засобів, які застосовуються з різними формами управлінської діяльності – субординацією, координацією, реординацією.

Крім того, системний підхід до компетенції, на думку того ж Ю.О. Тихомирова, знаходить свій прояв у такому розумінні її суб'єктів (особливо, скерованому в цільовому та діяльнісному напрямках. – Авт.), коли вони на основі цього взаємодіють між собою в процесі виконання державних, регіональних та інших завдань (високий рівень не тільки і не стільки комунікації, скільки високий ступень саме колабораційного та інтегрального співробітництва. – Авт.). Отже, держава як керуюча система володіє суверенітетом і виконує публічні функції, тому часто говорять про управління державними справами. Але й ОМСВ, за дорученням держави та в нормативних межах, встановлених нею, також виконують публічні функції, – звідси, можна говорити про управління місцевими (локально-регіональними) справами.

На наш погляд, особливо увагу необхідно звернути на системне забезпечення компетенції, що виступає не тільки запорукою її ефективності⁹, а й відповідною організаційною парадигмою у вирішенні телеологічних доміант публічної влади. Таке забезпечення, що, на думку Ю.О. Тихомирова, містить в собі шість елементів, не тільки сприяє реалізації компетенції, а й, вважаємо, фактично гарантує її існування та функціонування разом з системою публічної влади в державі, – через побудову складних комплексно-системних, вертикально-горизонтальних управлінських зв'язків, що базуються на відповідній поведінці учасників процесу державного управління в широкому його розумінні, що включає до себе й управління на регіонально-локальному рівні функціонування соціуму.

До таких елементів забезпечення компетенції належать наступні¹⁰:

а) стабільність влади та її інститутів (стабілізаційний критерій компетенції. – Авт.¹¹) – щодо інституту МСВ, тут йдеться про стабільність публічної самоврядної (муніципальної) влади та систему її органів;

б) обґрунтований вибір форми і структури органу (суб'єктно-архітектонічний критерій компетенції. – Авт.) – щодо МСВ, тут йдеться про вибір моделі побудови та архітектоніку ОМСВ;

в) правильне регулювання компетенції (регулятивно-управлінський критерій компетенції. – Авт.) – щодо МСВ, тут йдеться про правильну і оптимальну побудову горизонтально-вертикальних та міжгоризонтальних управлінських зв'язків субординаційного, реординаційного та координаційного характеру, що є технологічною запорукою здійснення цільового управлінського циклу;

г) висока компетентність керівників, посадових та службових осіб (мотиваційно-кадровий критерій компетенції. – Авт.) – щодо МСВ, тут йдеться про кадровий ресурс та відповідний потенціал ОМСВ, якість підготовки і фаховий рівень якого детермінує можливість реалізації компетенційних повноважень відповідного ОМСВ;

г) достатні матеріально-фінансові ресурси (зовнішньоресурсний критерій компетенції. – Авт.) – щодо МСВ, тут йдеться про належне ресурсне забезпечення процесу державного (делеговані повноваження ОМСВ) та самоврядного (власні повноваження ОМСВ) управління, що здійснюється ОМСВ, завдяки використанню інструменту компетенції;

д) захист компетенції (охороно-забезпечувальний критерій компетенції. – Авт.) – щодо МСВ, тут йдеться про можливість судового захисту прав МСВ, що системно включає в себе й питання компетенції його органів (див. ст. 145 Конституції України).

Треба зазначити, що з компетенцією ОМСВ, як суб'єктів публічного права, що знаходяться у відносинах владної субординації, координації і реординації, пов'язані й інші суб'єкти права (комунікативний критерій компетенції. – Авт.). Отже, завдяки цьому формується, об'єктивується і виникає складний та багаторівневий симбіоз, а потім і профільна комунікаційна система органів публічної влади, їх посадових та службових осіб з іншими суб'єктами національного конституційного права, що знаходяться на різних рівнях управління (локальний, регіональний, центральний (загальнодержавний), міжнародний). Але треба враховувати, що такий симбіоз не має стохастичного характеру, бо характеризується: а) чіткою взаємодією названих суб'єктів; б) така взаємодія виникає на основі вертикально-горизонтальних зв'язків та в межах повноважень органів публічної влади, їх посадових та службових осіб; в) вона детермінована і встановлюється державою; г) її змістом є права, свободи і обов'язки фізичних та юридичних осіб, що становлять їх конституційно-правовий статус.

Отже, ОМСВ займають важливе місце в цих відносинах, по-перше, як органи публічної влади; по-друге, як органи, які сформовані населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці держави, що функціонує на відповідній її території у вигляді ТГ; по-третє, їх діяльність характеризується територіальною конотацією та обґрунтована відповідною профільною компетенцією. При цьому вважаємо за потрібне звернути увагу на методологічну наповненість доктринальної позиції В.І. Говердовського, який наголошує на широкій інституціоналізації поняття конотації. Він стверджує, що «конотація почала своє існування в оціночно-стилістичних межах, а тепер містить в собі соціально-політичні, морально-етичні, етнографічні та культурологічні чинники»¹², тому саме вони, включаючи й територіальний чинник, фактично детермінують, об'єктивують, актуалізують, інституціоналізують, рефлексують та продукують інтереси ТГ, що лежать в основі компетенційних повноважень ОМСВ.

Визначення компетенції ОМСВ в реалізації безоплатної первинної правової допомоги (далі – БППД) можна зробити на основі аналізу ст. 38-1 профільного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., оскільки він на основі доповнень, що були внесені 2 червня 2011 р., містить як відповідний предмет відання, так і профільні повноваження.

Зокрема, ст. 38-1. «Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги» містить такі власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у профільній сфері: 1) утворення в установленому порядку установ з надання БППД з урахуванням потреб територіальної громади; 2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення установ з надання БППД, вирішення питань про чисельність працівників таких установ, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, надання для їх функціонування необхідних приміщень; 3) забезпечення координації діяльності установ з надання БППД на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 4) здійснення фінансування установ з надання БППД та контролю за використанням коштів такими установами за призначенням; 5) розгляд письмових звернень про надання БППД та надання такої допомоги з питань, що належать до їх компетенції, відповідно до закону; 6) надання роз'яснень положень законодавства та консультацій щодо порядку звернення про надання БППД; 7) забезпечення особистого прийому осіб для надання БППД; 8) залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних та юридичних осіб приватного права до надання БППД; 9) координація діяльності з місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання БППД; 10) надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням БППД; 11) організація семінарів, конференцій з питань БППД.

Крім того, ч. 2 ст. 38-1 Закону містить положення про те, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад взаємодіють з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги та надають їм сприяння в межах своїх повноважень.

Деталізацію та конкретизацію наведених вище положень містить Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. (ст. 1)¹³, системне тлумачення якого дає змогу з'ясувати сутність, суспільну значимість та змістовне наповнення цієї діяльності ОМСВ.

Так, під безоплатною правовою допомогою розуміється правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел (п. 1 ст. 1 Закону). Під правовою допомогою слід розуміти надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення (п. 3 ст. 1 Закону).

Під правовими послугами слід розуміти надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, МСВ, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації (п. 4 ст. 1 Закону).

Вважаємо, що системне тлумачення наведеного змісту безоплатної правової допомоги та форм надання правових послуг, вже апіорі формують та доповнюють в організаційно-діяльнісному розумінні компетенційні повноваження ОМСВ, зокрема їх юридичної служби¹⁴ або спеціально створених для реалізації цього напряму діяльності органів у профільній сфері.

У цьому розумінні являє собою прагматичний інтерес система надання безоплатної правової допомоги та її суб'єктно-об'єктний склад. Так, відповідно до ст. 6-1 Закону до такої системи належать: 1) Координа-

ційний центр з надання правової допомоги; 2) суб'єкти надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги. Для нас цікавим є п. 2 ст. 6-1 профільного Закону.

Звідси, БППД – це вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, ОМСВ, посадових і службових осіб. Згідно зі ст. 9 Закону, серед суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги присутні ОМСВ.

У ст. ст. 10–12 Закону фактично закріплюється технологічний ланцюжок щодо надання БППД. Так, процес з надання такої допомоги починається зі звернення фізичної особи (в нашому випадку – жителя – члена ТГ) про надання одного з видів послуг, що передбачені в Законі (ст. 10 Закону). Потім встановлюється, що ОМСВ зобов'язані проводити особистий прийом осіб, які потребують такої допомоги, з питань, що належать до компетенції відповідного ОМСВ (ст. 11). Далі ОМСВ з урахуванням потреб ТГ можуть утворювати в порядку, встановленому законом, спеціалізовані установи з надання БППД (ст. 12 Закону).

Зазначені спеціалізовані установи: а) є неприбутковими організаціями, що користуються правами юридичної особи; б) фінансуються за рахунок місцевого бюджету та інших джерел, що не заборонені законодавством; в) їх повноваження встановлюються на основі Положення про установу з надання БППД, яке затверджується на основі Типового положення про установу з надання БППД (ст. 12 Закону), що затверджується Міністерством юстиції України¹⁵.

Важливим тут є й те, що ОМСВ можуть укладати договори про надання БППД з: а) юридичними особами приватного права, які відповідно до свого статуту мають право надавати правову допомогу (договори тимчасового або постійного характеру) – порядок та критерії залучення ОМСВ юридичних осіб приватного права до надання такої допомоги, встановлюється Міністерством юстиції України¹⁶; б) адвокатами або іншими фахівцями у відповідній галузі права (ст. 12 Закону).

Отже, можна стверджувати, що профільна компетенція ОМСВ формується не тільки законодавцем у профільному законі, а й органами виконавчої влади, зокрема, Міністерством юстиції України.

Разом із тим необхідно зазначити, що розгляд компетенції ОМСВ України в сфері надання БППД треба здійснювати на підставі системного аналізу чинного законодавства. Результатом такої роботи є методологічний висновок про «трьохярусну» правову основу такої профільної компетенції.

Перший «ярус» становить Конституція України, положення якої щодо компетенції місцевих держадміністрацій і ОМСВ (ст. ст. 118, 119, 140, 143) започатковують не тільки фактичне дублювання, а й «дифузію» влади на рівні МСВ та місцевого управління в адміністративно-територіальних одиницях України, коли компетенція місцевих органів виконавчої влади не тільки «проникає» у сферу функціонування муніципальної влади, а компетенція МСВ – у сферу виконавчої влади, а й подекуди їх компетенційні відносини починають носити відверто конкурентний, колізійний, суперечливий та антагоністичний характер. Такий стан справ існує й у сфері надання БППД, хоча на рівні Конституції держави вона, як прямий об'єкт компетенційного регулювання зазначеними органами публічної влади, не згадується. Але Конституція містить низку статей де така діяльність прямо або опосередковано презюмується, легалізується, регламентується та регулюється – це ст. ст. 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9; 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20; розд. II; п. п. 3, 5, 6, 7, 29, 30 ст. 85; п. п. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 15, 20 ч. 1 ст. 92; п. п. 6, 7, 26, 27 ст. 106; п. п. 2, 4, 5 ст. 116.

Другий «ярус» становлять міжнародно-правові акти у даній сфері (Європейська рамкова конвенція про трансграничне співробітництво між територіальними общинами або властями 1980 р.¹⁷, Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р.¹⁸ тощо), що підписані Україною та до яких вона приєдналась та ратифікувала.

Третій «ярус» становлять профільні закони України, які за змістом та роллю в системі законодавства можуть бути умовно поділені на статутні (Закони України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» 2010 р.¹⁹, «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р.²⁰, «Про місцеві державні адміністрації» 1999 р.²¹) й галузеві (Закон України «Про безоплатну правову допомогу» 2011 р.²² тощо).

Підзаконну основу компетенції ОМСВ в сфері надання БППД становлять нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств і відомств України, місцевих державних адміністрацій та ОМСВ з профільних питань.

Необхідно зазначити, що вказані законодавчі та підзаконні джерела становлять доволі системний комплекс нормативно-правових актів, який дає змогу ОМСВ України сформувавши і мати відповідну компетенцію в досліджуваній сфері та реалізовувати її, виходячи з інтересів та потреб ТГ та кожного з її членів – жителів відповідної території держави, що є визначальним фактором не тільки у становленні, розвитку та удосконаленні такої діяльності, а й важливою частиною діяльності ОМСВ з реалізації, охорони, захисту і гарантування прав, свобод і обов'язків людини і громадянина.

Резюмуючи, можна зазначити, що компетенція ОМСВ, як самостійний феномен, виникає лише після конституційно-правової регламентації інституту МСВ. У структурологічному аспекті та за основними властивостями вона є похідною від компетенції органів держави, однак володіє своїми особливостями, зважаючи на локальний характер дії ОМСВ, телеологічні домінанти їх діяльності, захист прав людини в рамках ТГ тощо.

Становлення компетенції ОМСВ в сфері БППД проходить саме в руслі вдосконалення правозахисних механізмів прав і свобод людини і громадянина в рамках МСВ та ТГ.

- ¹ Див.: Баймуратов М.О., Григорьев В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні: монографія. Одеса: Бахва, 2003. 192 с.
- ² Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
- ³ Баймуратов М.А. Конституционно-правовая регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. Юридический вестник. 1996. № 1. С. 95–100.
- ⁴ Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Одес. гос. ун-т им. И.И. Мечникова. Одесса, 1996. 498 с.
- ⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
- ⁶ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Журнал российского права. 2000. URL: http://www.juristlib.ru/book_1909.html
- ⁷ Компетенція. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1973. Т. 4. С. 250.
- ⁸ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Журнал российского права. 2000. URL: http://www.juristlib.ru/book_1909.html
- ⁹ Там само.
- ¹⁰ Там само.
- ¹¹ Див.: Васильев С.О. Роль органів місцевого самоврядування України у створенні локальної системи зовнішньоекономічної діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2016. С. 59.
- ¹² Говердовский В.И. Диалектика коннотации и денотации. Вопросы языкознания. 1985. № 3. С. 75.
- ¹³ Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.
- ¹⁴ Кравець О.О. Компетенційні повноваження юридичної служби в органах місцевого самоврядування. Судова апеляція. 2016. № 3(44). С. 29–45.
- ¹⁵ Див.: Типове Положення про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги: затвердж. наказом Міністерства юстиції України 28.03.2012 р. № 483/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0474-12>
- ¹⁶ Див.: Порядок та критерії залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги: затвердж. наказом Міністерства юстиції України 15.06.2012 р. № 891/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-12>
- ¹⁷ Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями: постанова Верховної Ради України від 14 липня 1993 р. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 36. Ст. 370.
- ¹⁸ Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.
- ¹⁹ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 40. Ст. 527.
- ²⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
- ²¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.
- ²² Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.

References:

- Baymuratov, M.O., Hryhor'yev, V. A. (2003) Munitsypal'na vlada: aktual'ni problemy stanovlennya y rozvytku v Ukrayini. Odessa: Bakhva [in Ukrainian].
- Konstytutsiya Ukrayiny: Prynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 roku. (1996) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 30, 141 [in Ukrainian].
- Baymuratov, M. A. (1996) Konstytutsyonno-pravovaya rehlementatsyya mestnoho samoupravlenyya y terrytorial'nykh kollektyvov. Yurydychesky vestnyk. 1, 95–100 [in Russian].
- Baymuratov, M. A. (1996) Mezhdunarodnoe sotrudnychestvo orhanov mestnoho samoupravlenyya Ukrayny : dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.02. Odessa: Odes. hos. un-t ym. Y. Y. Mechnykova [in Ukrainian].
- Pro mistseve samovyryaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1997 roku. (1997) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 24, 170 [in Ukrainian].
- Tykhomyrov, Yu. A. (2000) Teoryya kompetentsyy. Zhurnal rossiyskoho prava URL: http://www.juristlib.ru/book_1909.html [in Russian].
- Bilodida, I. K. (1973) Kompetentsiya. Slovyk ukrayins'koyi movy v 11 tomakh. K.: Naukova dumka, 4, 250 [in Ukrainian].
- Vasyl'yev, Ye. O. (2016) Rol' orhaniv mistsevoho samovyryaduvannya Ukrayiny u stvorenni lokal'noyi systemy zovnishn'oeconomichnoyi diyal'nosti: dys ... kand. yuryd. nauk. spetsial'nist' 12.00.02 [in Ukrainian].
- Goverdovskiy, V. I. (1985) Dialektika konnotatsii i denotatsii. Tekst. Voprosy yazykoznaniiya. 3, 75 [in Russian].
- Pro bezoplatnu pravovu dopomohu: Zakon Ukrayiny vid 2 chervnya 2011 roku (2011) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 51, 577 [in Ukrainian].
- Kravets', O. O. (2016) Kompetentsiyni povnovazhennya yurydychnoyi sluzhby v orhanakh mistsevoho samovyryaduvannya. Sudova apelyatsiya. 3(44), 29–45 [in Ukrainian].
- Typove Polozhennya pro ustanovu z nadannya bezoplatnoyi pervynnoyi pravovoyi dopomohy: zatverdzh. Nakazom Ministerstva yustytysiyi Ukrayiny 28.03.2012 roku № 483/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0474-12> [in Ukrainian].
- Poryadok ta kryteriyi zaluchennya orhanamy mistsevoho samovyryaduvannya yurydychnykh osib pryvatnoho prava do nadannya bezoplatnoyi pervynnoyi pravovoyi dopomohy: zatverdzh. Nakazom Ministerstva yustytysiyi Ukrayiny 15.06.2012 roku № 891/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-12> [in Ukrainian].

Pro pryednannya Ukrayiny do Yevropeys'koyi ramkovoyi konventsiyi pro transkordonne spivrobitnytstvo mizh terytorial'nymy obshchynamy abo vlastyamy: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 14 lyunya 1993 roku (1993) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 36, 370 [in Ukrainian].

Pro ratyfikatsiyu Yevropeys'koyi khartiyyi mistsevoho samovyriaduvannya: Zakon Ukrayiny vid 15 lyunya 1997 roku (1997) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 38, 249 [in Ukrainian].

Pro zasady vnutrishn'oyi i zovnishn'oyi polityky: Zakon Ukrayiny vid 1 lyunya 2010 roku (2010) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 40, 527 [in Ukrainian].

Pro mistseve samovyriaduvannya v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 21 travnya 1997 roku (1997) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 24, 170 [in Ukrainian].

Pro mistsevi derzhavni administratsiyi: Zakon Ukrayiny vid 9 kvitnya 1999 roku (1999) Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny. 20–21, 190 [in Ukrainian].

Резюме

Компанієць М.М. Компетенція органів місцевого самоврядування у організації та здійсненні безоплатної юридичної допомоги.

У статті досліджуються теоретичні та нормативні підходи до визначення компетенції органів місцевого самоврядування у організації та здійсненні безоплатної юридичної допомоги. Встановлюються політико-правові засади формування компетенцій повноважень та самостійної компетенції органів місцевого самоврядування в пострадянській посттоталітарній державі. Розглядаються чинники, що активізують становлення компетенції органів місцевого самоврядування у організації та здійсненні безоплатної юридичної допомоги в умовах децентралізації і формування національної моделі місцевого самоврядування в державі. Визначаються суб'єкти формування компетенції органів місцевого самоврядування в профільній сфері, а також «трёхъярусна» правова основа такої компетенції.

Ключові слова: місцеве самоврядування, компетенція, компетенція органу місцевого самоврядування, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, правова допомога, безоплатна правова допомога, правові послуги.

Резюме

Компанієць Н.Н. Компетенция органов местного самоуправления в организации и осуществлении бесплатной юридической помощи.

В статье исследуются теоретические и нормативные подходы к определению компетенции органов местного самоуправления в организации и осуществлении бесплатной юридической помощи. Устанавливаются политико-правовые основы формирования компетенционных полномочий и самостоятельной компетенции органов местного самоуправления в постсоветской посттоталитарной стране. Рассматриваются факторы, активизирующие становления компетенции органов местного самоуправления в организации и осуществлении бесплатной юридической помощи в условиях децентрализации и формирования национальной модели местного самоуправления в государстве. Определяются субъекты формирования компетенции органов местного самоуправления в профильной сфере, а также «трёхъярусная» правовая основа такой компетенции.

Ключевые слова: местное самоуправление, компетенция, компетенция органа местного самоуправления, территориальная громада, орган местного самоуправления, правовая помощь, бесплатная правовая помощь, правовые услуги.

Summary

Mykola Kompaniets. Competence of local authorities in the organization and implementation of free legal assistance.

The article explores theoretical and regulatory approaches to determining the competence of local authorities in organizing and implementing free legal assistance. The political and legal foundations of the formation of competence and independent competence of local authorities in the post-Soviet post-totalitarian country are established. The factors activating the formation of the competence of local governments in organizing and implementing free legal assistance in the context of decentralization and the formation of a national model of local government in the state are considered. The subjects of the formation of the competence of local authorities in the specialized field, as well as the “three-tier” legal basis of such competence are determined.

It is established that the competence of local self-government bodies, as an independent phenomenon, arises only after the constitutional and legal regulation of the institute of local self-government. In structural aspect and in basic properties, it is derived from the competence of state bodies, but also has its own peculiarities, due to the local nature of local self-government bodies, teleological dominant of their activity, protection of human rights within the territorial community.

It is noted that the consideration of the competence of the local self-government of Ukraine in the field of providing free primary legal aid should be carried out on the basis of a systematic analysis of the current legislation. The result of such work is a methodological conclusion about the “three-tier” legal basis of such a profile competence. The first “tier” is the Constitution of Ukraine, whose provisions on the competence of local state administrations and local self-government bodies initiate not only actual duplication but also “diffusion” of power at the level of local self-government and local government in the administrative-territorial units of Ukraine, when the competence of local executive bodies not only “penetrates” into the sphere of functioning of municipal power, but the competence of local self-government - into the sphere of executive power, but also in some cases their competence sons are starting to be overtly competitive, conflicting, contradictory and antagonistic. This state of affairs also exists in the field of providing specialized legal assistance, although at the level of the Constitution of the State it is not mentioned as a direct object of competence regulation by the mentioned public authorities. However, the Constitution contains a number of articles where such activity is directly or indirectly represented, legalized, regulated and regulated. The second “tier” consists of international legal acts in this area, signed by Ukraine and to which Ukraine acceded and ratified. The third “tier” consists of the profile laws of Ukraine, which in content and role in the system of legislation can be conditionally divided into statutory and branch.

The legal basis for the competence of local self-government bodies in the field of providing free primary legal aid is the normative-legal acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and departments of Ukraine, local state administrations and local self-government bodies on profile issues.

Formation of profile competence of local self-government bodies is in line with the improvement of human rights mechanisms of human and citizen rights and freedoms within local self-government.

Key words: local government, competence, competence of a local government, territorial community, local government, legal assistance, free legal assistance, legal services.

DOI: 10.36695/2219-5521.2.2019.15

УДК 342.114

А.Г. ПОЛЯНСЬКИЙ

*Анатолій Григорович Полянський, здобувач
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
НАН України**

ORCID: 0000-0001-5325-9444

МОДЕЛІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ФУНКЦІЙ СУДОВОЇ ВЛАДИ: НАЦІОНАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Проблеми становлення судової влади як незалежної і самостійної гілки державної влади обґрунтовані й привертають увагу сучасних дослідників, оскільки сам термін «судова влада» в історії України вперше закріплено на конституційному рівні зовсім недавно. Відкинувши теорію поділу влади, радянська юриспруденція залишила за межами свого науково-практичного інтересу весь комплекс функцій судової влади, її місце в структурі державного механізму. Як наслідок ця проблема дотепер повною мірою не усвідомлена і не розроблена вітчизняною правовою наукою. Ця обставина ускладнює створення ефективно діючої демократичної судової влади. З огляду на це особливо важливого значення набуває визначення ролі судової влади, її функцій у демократичній, правовій державі¹. Ще більшої актуальною ця проблема стає з огляду на судову реформу, яку впроваджують з моменту проголошення незалежності України.

Наразі триває пошук оптимальної моделі судової влади, яка зможе виконати своє найважливіше призначення – забезпечити справедливість правосуддя, об'єктивний, незалежний та неупереджений розгляд судових справ, захист прав і свобод людини та громадянина².

Питання судової влади було предметом аналізу багатьох наукових досліджень. З-поміж вітчизняних науковців варто відзначити дослідження В. Бойка, В. Бринцева, О. Овчаренко, С. Головатого, В. Маляренка, А. Селіванова, В. Нора, Н. Пархоменко, Т. Подорожної, П. Рабіновича, М. Козюбри, Ю. Шемшученка, С. Шевчука; серед зарубіжних – наукові розвідки Б. Банашака, Т. Ерецінського, В. Санетри, Л. Моравського, К. Пясецького та ін.

У всіх без винятку сучасних конституціях у тій чи іншій формі міститься розділ або окрема частина, присвячені визначенню організації й функціонування судової влади. При цьому серед основних принципів організації системи судової влади та процесу її діяльності необхідно наголосити на конституційній регламентації основних функцій цієї гілки державної влади. У Конституції України розділ, присвячений діяльності судової влади (розділ VIII), отримав свою назву саме завдяки тій функції, яку вона покликана виконувати, – здійснення правосуддя. При цьому, якщо попередні розділи Конституції (розділи IV–VII) було окреслено за інституціональним принципом (це розділи, присвячені діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, Прокуратури), то цей розділ було визначено функціонально. Водночас зазначимо, що подібний перехід від інституціонального до функціонального способу визначення судової влади властивий не тільки Основному Закону України, а й деяким іншим сучасним конституціям.

Так, у Конституції Андорри титул VII також має назву «Правосуддя», а ст. 85 і ст. 87 визначають правосуддя як судову функцію, яка здійснюється на основі закону судами першої інстанції, судами, кримінальними трибуналами, Верховним судом правосуддя та головами цих судів³. Так само функціональний спосіб визначення судової влади використовується в Конституції Македонії, де частина 5 розділу III «Організація державної влади» має назву «Правосуддя» (ст. ст. 98–105)⁴.

Звісно, такий спосіб визначення судової влади може бути предметом дискусії (це можна пояснювати політичною кон'юнктурою, пошуком компромісів між різними політичними силами в процесі прийняття конституції тощо), але нас цікавить не стільки оригінальність такого підходу, скільки сам спосіб конституційного окреслення судової влади через функцію правосуддя.

У тих сучасних конституціях, де не застосовується функціональний підхід до визначення судової влади, також перелічуються її основні функції, які можуть здійснюватись у двох формах. Першу форму можна визначити як «аналітико-юридичну», коли в розділі, присвяченому судовій владі, визначається тільки її основна

© А.Г. Полянський, 2019

* *Anatoly Polianskyi, postgraduate student of V.M. Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine*