

Марта Карпа

докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування
ЛРІДУ НАДУпри Президентіві України, к.держ.упр.

ПРЕДМЕТНА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Розкрито суть та особливості предметної компетенції органів публічної влади. Визначено предмети відання як основу для встановлення предметної компетенції органів публічної влади. Доведено зв'язок понять за схемою «функція - компетенція – статус – діяльність» у процесах організації та діяльності органів публічної влади. Розкрито стітвідношення підвідомчості з компетенцією органів публічної влади. Узагальнені проблемні питання розробки поняття та практики реалізації предметної компетенції органів публічної влади

Ключові слова: компетенція, предметна компетенція, предмети відання, підвідомчість, органи публічної влади.

Marta Karpa

doctoral Candidate of the Personnel Policy and Civil Service Department
of LRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration

SUBJECT-MATTER COMPETENCE OF PUBLIC AUTHORITIES

The essence and peculiarities of the subject-matter competence of public authorities are revealed. Subjects of jurisdiction are defined as the basis for establishing the subject-matter competence of public authorities. The connection of concepts according to the scheme "function - competence - status - activity" in the processes of organization and activity of public authorities is proved. The correlation of jurisdiction with the competence of public authorities is revealed. There are generalized problematic issues of developing the concept and practice of realization of the subject-matter competence of public authorities.

Key words: competence, subject-matter competence, subjects of jurisdiction, jurisdiction, public authorities.

Карпа Марта

докторант кафедри регіонального управління и местного самоуправления
ЛРИГУ НАГУ при Президенте Украины, к.гос.упр.

ПРЕДМЕТНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Раскрывается сущность и особенности предметной компетенции органов публичной власти. Определены предметы ведения как основа для установления предметной компетенции органов публичной власти. Доказана связь понятий по схеме «функция - компетенция - статус - деятельность» в процессах организации и деятельности органов публичной власти. Раскрыто соотношение подведомственности с компетенцией органов публичной власти. Обобщены проблемные вопросы разработки понятия и практики реализации предметной компетенции органов публичной власти.

Ключевые слова: компетенция, предметная компетенция, предметы ведения, подведомственность, органы публичной власти.

Постановка проблеми

Компетенція суб'єктів публічної служби завжди більш чітко закріплена у правовому полі, ніж функції, які лише частково визначені правовими нормами. Компетенція визначає обсяг та зміст діяльності суб'єкта; здійснює розмежування функцій з іншими суб'єктами; забезпечує певний розподіл функцій, які реалізуються публічною службою загалом; встановлюється за ієрархічним принципом або волею народу за виборним принципом.

У даному дослідженні виходимо з позиції, що компетенція органів публічної влади – це сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання, які мають визначатися чіткими формулюваннями, точним напрямком публічного управління, конкретними завданнями, що загалом становить цілі та мету діяльності органів публічної влади. Функції органів публічної влади виявляються саме через сукупність усіх елементів їх компетенції.

Предмети відання як складові компетенцій органів місцевого самоврядування у сучасних децентраліза-

ційних процесах потребують і чіткого визначення на національному рівні, і нормативного врегулювання, і врегулювання питань їх реалізації безпосередньо на місцевому рівні [1]. Науковці та практики у сфері публічного управління зазначають про необхідність закріплення на конституційному рівні положення про те, що місцеве самоврядування є визнаним і гарантованим державою правом та реальною спроможністю територіальної громади самостійно, у власних інтересах та під свою відповідальність або відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в межах Конституції та законів України [2]. На думку вчених, за громадами слід закріпити визначення пріоритетів їх розвитку, затвердження найвагоміших правових актів, посилити роль місцевої законотворчості. Актуальним залишається питання розширення повноваження рад базового рівня та місцевих голів, які обираються на основі загального, рівного, прямого ви-

© Карпа М. І., 2017.

борчого права. Важливим напрямом розвитку функцій місцевого самоврядування є прийняття галузевих нормативно-правових актів у галузі житлово-комунального господарства, будівництва тощо [3]. У сфері публічного управління гостро постає питання розмежування компетенцій суб'єктів, питання взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади, питання децентралізації, питання визначення статусних ознак суб'єктів публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Розкриття сутності та впливу на практичну діяльність органів публічної влади дослідники висвітлюють у межах окремих складових компетенцій, в окремих сферах, з позиції діяльності конкретних органів державної чи самоврядної влади чи їх посадових осіб.

Окрема увага дослідників прикута до питань розмежування компетенцій органів публічної влади з позиції права (адміністративного, конституційного), теорії (публічного управління, політології), методологічних розробок (механізмів, методів, інструментів тощо). Тому аналіз досліджень щодо даної проблематики доцільно формувати комплексно, з урахуванням усіх складових компетенцій органів публічної влади, їхнього взаємозв'язку з предметом діяльності (чи предметом відання, про що йтиметься далі), об'єкту управління (у площині теорії публічного управління). Питання компетенції органів публічної влади розкриті О. І. Сушинським у сфері комунальних послуг [4]. Дослідник також розглядає питання статусу як передумови до діяльності органів публічної влади у контексті розкриття основних складових їх компетенції, зокрема відповідальності [5; 6; 7]. Дослідження особливостей компетенції судових, правоохоронних та правозахисних органів України, їх структури, діяльності є прикладами вияву, аналізу та шляхів вирішення питань компетенційного характеру та їх впливу на практичну діяльність [8]. Широкого вжитку у сфері правової освіти має поняття «правова предметна компетенція», встановлено перелік (когнітивна, аксіологічна, практично-поведінкова) та сутність правових предметних компетенцій [9]. Окремі дослідження розкривають спеціальні компетенції у контексті спеціальних статусних характеристик органів публічної влади [10].

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми

Питання визначення та застосування предметної компетенції органів публічної влади як наукової проблеми мало вивчене, його дослідження має фрагментарний характер, оскільки окремі її елементи знаходяться у полі зору різних сфер науки. Загальною проблемою у науковому контексті виступає теоретико-методологічне обґрунтування питань визначення та реалізації компетенцій органів публічної влади, невіршеними частинами якої є: визначення питань державного та місцевого значення, закріплення їх у нормативному полі; здійснення розмежування компетенцій органів публічної влади на місцевому рівні; розподіл функцій органів публічної влади; питання визначення та врахування публічного інтересу у діяльності органів публічної влади.

Мета

Мета даної статті – розкрити суть та особливості предметної компетенції органів публічної влади.

Об'єктом даного дослідження є діяльність органів публічної влади.

Предметом дослідження є предметна компетенція органів публічної влади.

Для цього поставлені такі завдання:

- визначити місце предметної компетенції органів публічної влади у контексті предметної ознаки;
- показати зв'язок за схемою «функція - компетенція – статус – діяльність» у процесах організації та діяльності органів публічної влади;
- визначити предмети відання як основу для встановлення предметної компетенції органів публічної влади;
- показати зв'язок підвідомчості з компетенцією органів публічної влади;
- окреслити проблемні питання розробки поняття та практики реалізації предметної компетенції органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу

Перш ніж розпочати аналіз та вивчення окреслених завдань та мети дослідження, наведемо декілька прикладів. Встановлення, розмежування та реалізацію предметної компетенції можна спостерігати у сфері діяльності державних нотаріальних контор, приватного нотаріуса, консульських установ і дипломатичних представництв щодо вчинення нотаріальних дій, виконкомів місцевих рад щодо вчинення нотаріальних дій. Зокрема, ст.37 Закону України «Про нотаріат» [11] визначає як предмет компетенції органів місцевого самоврядування нотаріальні дії, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування. У Законі зазначено, що у сільських населених пунктах уповноважені на це посадові особи органу місцевого самоврядування вчиняють такі нотаріальні дії:

- 1) вживають заходів щодо охорони спадкового майна;
- 2) посвідчують заповіти (крім секретних);
- 3) видають дублікати посвідчених ними документів;
- 4) засвідчують вірність копій (фотокопій) документів і виписок з них;
- 5) засвідчують справжність підпису на документах;
- 6) видають свідоцтва про право на спадщину;
- 7) видають свідоцтва про право власності на частку в спільному майні подружжя в разі смерті одного з подружжя [11].

Перелік дій в своїй основі має предметну ознаку, а саме безпосередньо предмети відання органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які в подальшому формують їх повноваження та діяльність. Похідним від зазначеного переліку являються питання формування і професійної компетентності визначених посадових осіб для виконання зазначеної діяльності. Зокрема дії, передбачені пунктами 6 і 7 частини першої цієї статті, вчиняють уповноважені посадові особи органу місцевого самоврядування, які мають вищу юридичну освіту, досвід роботи у галузі права не менше трьох років, пройшли протягом року стажування у державній нотаріальній конторі або приватного нотаріуса, завершили навчання щодо роботи з єдиними та державними реєстрами, що функціонують в системі Міністерства юстиції України, та склали іспит із спадкового права у порядку, встановленому Міністерством юстиції України [11].

Іншим прикладом є спроба систематизації нормативного матеріалу за критерієм сфери реалізації господарської компетенції місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування науковцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України у праці «Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання» [12]. З метою сприяння правозастосовній діяльності місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування вказано на необхідність проведення систематизації актів господарського законодавства різних за юридичною силою. Можна стверджувати, що упорядники здійснили систематизацію господарського законодавства України за конкретними предметними ознаками та за відповідними тематичними групами. Авторами розкрито компетенцію місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у галузях планування господарської діяльності, здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, державного контролю та нагляду за господарською діяльністю, господарського використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища, захисту економічної конкуренції, житлово-комунального господарства, ціноутворення та оподаткування, зовнішньоекономічної діяльності, спеціальних режимів господарювання, а також в окремих галузях господарювання.

Для того, щоб розвинути предметну ознаку компетенцій органів публічної влади доцільно проаналізувати її місце у загальній структурі компетенційного підходу в публічному управлінні (рис.1) [1].



Рис.1. Схематичне зображення структури відповідності компетенцій органів публічної влади за предметним розмежуванням (джерело - авторська розробка).

Загальна компетенція зафіксована здебільшого у нормативному полі загальними положеннями. Основні повноваження та функції органів публічної влади визначаються Конституцією або/та законами. У Конституції України ч.2 ст.19 визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законодавчими актами. Суб'єкти публічної служби мають право вирішувати будь-яке питання,

яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції. Деякими науковцями до сфери загальної компетенції обласних державних адміністрацій слід віднести питання контролю за дотриманням законодавства, організацію заходів загальнодержавного спрямування. За органами місцевого самоврядування слід закріпити функції надання громадських послуг, задоволення культурних, освітніх та інших потреб населення [3].

Отже, базовим для визначення компетенції органів публічної влади можна вважати такий критерій як основні функції. Як приклад можна розглянути ст.17, п.1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», яка визначає основні завдання центральних органів виконавчої влади, такі як:

- 1) надання адміністративних послуг;
- 2) здійснення державного нагляду (контролю);
- 3) управління об'єктами державної власності;
- 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність;
- 5) здійснення інших завдань, визначених законами України [13].

На думку О. І. Дробот, функції місцевих органів виконавчої влади мали б бути наглядово-контролюючого характеру за здійсненням місцевого самоврядування, а адміністративні, організаційні та розпорядчі функції доцільно закріпити за виконавчими органами обласних та районних рад у контексті розвитку інституційного ресурсу як гарантуючого засобу функціонування місцевого самоврядування. Результат автор вбачає в розмежуванні компетенції, а також в децентралізації державного управління, деконцентрації виконавчої влади. Передумовою до формування парадигми розмежування функцій має стати розмежування компетенцій державної влади та самоврядування як двох системних суспільних явищ, які мають бути актуальними для держави та суспільства та не перетиналися між собою.

Отже, ознаками парадигми розмежування функцій держави і суспільства є:

- наявність різнозначних статусних характеристик органів державної та самоврядної влади;
- наявність компетенцій, забезпечених правовими, організаційними та інституційними ресурсами;
- потреба держави та суспільства у конкретних функціях;
- закріплення функцій за певними суб'єктами державної чи самоврядної влади [14].

Законодавство врегулювало узагальнений підхід до зв'язку основних функцій на статусних ознак суб'єктів публічного управління. Зокрема, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» вказує на чіткий взаємозв'язок «функція-статус» для центрального органу виконавчої влади. Зазначено, що у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольні-наглядові функції за дотриман-

ням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [13].

Доходимо висновку, що передумовою визначення загальної компетенції органів публічної влади є їх основні функції та завдання. А між зв'язком «функція-статус» з позиції компетенційного підходу часто існує прогалина в частині врегулювання питань повноважень, прав, обов'язків, відповідальності, предметів відання, підвідомчості – тобто основних складових компетенцій органів публічної влади. Отже, доцільним видається запропонувати схему «функція - компетенція – статус – діяльність» як більш точну в частині побудови теоретичних основ компетенційного підходу в публічному управлінні та логічну для практики реалізації у процесі розробки нормативно-правового регулювання процесів управління.

Щодо співвіднесення функцій та статусу органів місцевого самоврядування, то правовою основою залишається визначення загальної компетенції з подальшим визначенням виключної компетенції та питань місцевого значення, які можна розглядати як предмети відання органів місцевого самоврядування. Територіальна громада у межах принципу субсидіарності в умовах децентралізації як суб'єкт місцевого врядування може мати такі основні компетенції:

- управляти майном, що є в комунальній власності;
- затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання;
- затверджувати бюджет відповідної громади і контролювати його виконання;
- встановлювати місцеві податки і збори;
- забезпечувати реалізацію результатів місцевих референдумів;
- утворювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснювати контроль за їх діяльністю.

З іншого боку, обласна, районна рада затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання; вирішує інші питання, віднесені законом до її компетенції [15].

У статті 3 Методики формування спроможних територіальних громад вказано на потребу урахування здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць [16]. В. Ф. Погорілко та О. В. Батанов слушно зазначають, що коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі («дозволено лише те, що передбачено законом») [17].

В Законі про місцеве самоврядування у главі «Повноваження сільських, селищних, міських рад» (розділ II, глава 1) зазначені стаття 25 «Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад» та стаття 26 «Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад» [18]. Як бачимо, змістовнішу і ширшу категорію компетенція законодавець визначив як похідне від повноважень, що створює певні колізії застосування цих

норм. У нормативному полі також не визначені відмінні риси цих двох категорій, не вказано на зв'язок між ними. Адже компетенція органу місцевого самоврядування є складною правовою категорією, структура якої складається не лише з прав і обов'язків (як складових повноважень), а й предметів відання, які є визначальним та базовим елементом компетенції та іншими складовими елементами [1].

Отже, предмет відання у компетенції розглядаємо як основний напрямок діяльності, що виявляє себе у функціях та функціональному навантаженні органів публічної влади. Предмети відання органів публічної влади часто перетинаються, що є цілком прийнятним та логічним, але їх повноваження мають бути виключно індивідуальними, навіть у випадках, коли одна функція декількох з них є одночасно загальною для всіх. Наприклад, охорона навколишнього середовища являється одночасно предметом відання багатьох органів (міністерств, суб'єктів самоврядної влади, громадських утворень, державних підприємств тощо), але повноваження, юридична відповідальність та їх статус є індивідуальними, чітко закріпленими за кожним зокрема.

Під предметом відання місцевого самоврядування розуміються сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а отже, і юридично компетентний в них орган. Кожний орган місцевого самоврядування повинен мати своє власне поле діяльності. Тому правове регулювання компетенції цього органу представляє перш за все, визначення тієї сфери місцевого життя, в якій діє цей орган самоврядування. Отже, предмет відання, як структурний елемент категорії компетенція, є способом юридичного зазначення тих сфер місцевого життя, які визначаються в якості предмету власних дій органу місцевого самоврядування.

У науковій літературі зустрічається також поняття «предмет врядування», що найбільше пов'язують з розмежуванням понять управління та врядування загалом, та у контексті даного дослідження використовуємо питання відання як такі, що тяжіють за змістом до сфери знання, до обізнаності у певних питаннях, до критерію підвідомчості у сфері публічного управління, до основ практики нормотворчості у сфері адміністративного та конституційного права. Інший термін, який за змістом більш тяжіє у даному контексті до предметів відання – це об'єкт публічного управління як складова теорії публічного управління. Хоча «предмет» є за категорійною ознакою вужчим, з визначенням конкретним змістом, ніж «об'єкт». Тому часто зустрічаємо як в нормативному полі, так і в практиці управління об'єктні функції. На сьогодні традиційно вважати об'єктними функціями держави, її органів такі як: економічна, соціальна, культурна, екологічна, оборонна, політична, гуманітарна тощо. Чи можемо вважати ці функції предметними? Об'єктні функції розкривають основний напрям, здебільшого за галузевим принципом. То ж логічним видається при формуванні компетенції суб'єктів публічної служби за основу вибирати предметні функції держави. У процесі розробки компетенційного підходу та з позиції аналізу складових компетенцій органів публічної влади, зокрема у контексті визначення предметної компетенції, на нашу думку доцільніше вживати саме поняття предмету відання як складового елемента компетенції.

Щодо визначення підвідомчості, то у структурі компетенції органів публічної влади можливі різні трактування щодо його змістового та функціонального навантаження. Адже підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких виступає конкретний суб'єкт. Науковці визначають територіальний показник як один із засобів (поряд з предметами відання) для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких виступає конкретний орган і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах [19]. Правознавство визначає встановлення підвідомчості як розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. Деякі науковці навіть зазначають, що встановлення підвідомчості – це спосіб визначення компетенції [20]. Якщо брати до уваги виключно територіальний критерій у аналізі діяльності органів публічної влади, доцільним є виокремлення територіальної компетенції органів публічної влади, що полягатиме у здійсненні своїх функцій, відповідно до них у виконанні повноважень, наділених статусними відповідними ознаками на визначеній території.

Варто зазначити, що в нормативному та практичному полі виникають суперечності та неоднозначності щодо питання предметів відання органів місцевого самоврядування, їх визначення, фіксації в нормативному полі, використання у практиці управління. Найперше постає питання визначення предметів відання на місцевому рівні. Законодавець закріпив за цим змістовим визначенням поняття «питань місцевого значення». Змістовими характеристиками питань місцевого значення можна вважати такі, що питання місцевого значення:

а) мають пряме і виключне відношення до конкретної території (місцевий рівень) – територіальний чинник;

б) мають матеріальну форму (матеріальне чи процедурне визначення) – предметний чинник;

в) передбачають управлінську дію - процесуальний чинник. Для характеристики процесуального чинника з позиції розкриття матеріального чи процедурного чинника доцільно опиратися на повноваження як на структурний елемент компетенції.

На сьогодні у практиці здійснення публічного управління в Україні виникають проблеми встановлення, розмежування та практики реалізації компетенцій органів публічної влади, які потребують наукового аналізу, визначення стратегічних засад функціонування органів публічної влади, запровадження новітніх методологічних розробок та механізмів публічного управління. Складність виникає найперше через відсутність законодавчо врегулювання діяльності у сфері питань місцевого та державного значення. Існування конституційно-декларативного визначення цих понять створює значні проблемні ситуації як у практиці, так і в теорії публічного управління. Це спричиняє виникнення низки проблем у сфері перерозподілу функцій органів публічної влади, співвідношення компетенцій суб'єктів через невизначеність предметів відання місцевого значення як складової компетенції. У Європейській хартії місцевого самоврядування існує положення про те, що

з приводу закріплення питань місцевого значення органам та посадовим особам місцевого самоврядування, територіальним громадам надаються всі функції та повноваження, крім тих, які закріплені за органами державної влади Конституцією та законами України.

Відсутність законодавчого визначення питань місцевого значення як основного об'єкта діяльності муніципальної влади призвело до того, що в Україні функції та повноваження місцевого самоврядування закріплені за традиційно-галузевим принципом. Науковці зазначають, що цей підхід був спрямований не на територіальну громаду, тобто не на жителів, як цього вимагає Конституція України, а на сфери місцевого життя, в яких є компетентними органи цих територіальних громад, та їх повноваження: виключні, власні (самоврядні), делеговані [2, с. 109]. Враховуючи, що територіальна громада – основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування, вона, на думку вчених, має реалізовувати політичну, економічну, соціальну, культурну та екологічну об'єктні функції [17, с. 503].

Публічним інтересом управління постає питання задоволення інтересів територіальних громад. Це ще одне визначення, яке можна віднести до предметів відання органів місцевого самоврядування як визначальне у контексті дослідження компетенцій. Адже спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Зазвичай питання врахування публічного інтересу, а у даному випадку – інтересу територіальної громади - носить дорадчий, консультативний характер. До прикладу, з метою врахування інтересів територіальних громад під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями [16].

Державна та муніципальна влада традиційно і до сьогодні орієнтується на розвиток сфер державного та місцевого господарства. Сучасні тенденції публічного управління зорієнтовують владу до визначення питань державного та місцевого значення, закріплення їх у нормативному полі, здійснення розмежування компетенцій органів публічної влади на місцевому рівні. Закріплення конкретних предметів відання на місцевому рівні (у вузькому сенсі – за предметним та територіальним принципом) органів публічної влади сприятиме розширенню їх самостійності на місцевому рівні, збільшенню децентралізаційних процесів, розмежує функції та повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, збільшить відповідальність територіальних громад, враховуватиме специфіку локальної території.

Висновки

На підставі здійсненого дослідження відповідно до поставлених завдань можна зробити наступні висновки.

1. Визначення та реалізація компетенцій органів публічної влади за предметною ознакою базується за предметами відання, утвердженими у нормативному полі, на основі яких відбувається визначення повноважень, тобто прав і обов'язків. Отже, предметна складова у компетенції органів публічної влади знаходиться у площині визначення та закріпленні предметів відання. Передумовою до формування предметної компетенції є загальна компетенція, що зазвичай визначається на конституційному рівні або/та законами.

2. Передумовою визначення загальної компетенції органів публічної влади є їх основні функції та завдання. Тобто, у запропонованій схемі «функція - компетенція – статус – діяльність» зображено послідовність утвердження для застосування компетенційного підходу в діяльності органів публічної влади та закладено основу для подальшої розробки теоретико-методологічної бази у практиці діяльності органів публічної влади.

3. Предмети відання розкриті у роботі як основа для аналізу предметної компетенції, як основний напрямок діяльності, що проявляється у функціях та функціональному призначенні органів публічної влади. Предмети відання багатьох суб'єктів перетинаються, що є цілком прийнятним та логічним, але їх повноваження є виключно індивідуальними, навіть коли функція декількох суб'єктів є загальною для всіх. Під предметом відання місцевого самоврядування розуміються сфери місцевого життя, в межах яких діє передбачений законом, а, отже, і юридична компетентний в них орган. Отже, предмет відання, як структурний елемент категорії компетенція, є способом юридичного зазначення тих сфер місцевого життя, які визначаються в якості предмету дій органу місцевого самоврядування.

4. Правознавство визначає встановлення підвідомчості як розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Підвідомчість – це юридична вказівка на коло суспільних публічно-правових відносин, повноправним суб'єктом яких виступає конкретний суб'єкт. Щодо взаємозв'язку територіального показника як одного із засобів (поряд з предметами відання) з компетенцією органів публічної влади для визначення сфери суспільних відносин, повноважним суб'єктом яких виступає конкретний орган і розмежування компетенції органів, що виконують однорідні функції, мають рівний правовий статус або тотожні повноваження в однорідних за змістом правовідносинах, доцільним видається виокремлення територіальної компетенції.

5. На підставі здійсненого дослідження окреслено низку проблем у розробці поняття предметної компетенції органів публічної влади. Серед них зазначено: визначення питань державного та місцевого значення, закріплення їх у нормативному полі; здійснення розмежування компетенцій органів публічної влади на місцевому рівні; розподіл функцій органів публічної влади; питання визначення та врахування публічного інтересу у діяльності органів публічної влади.

Література.

1. Карпа М. І. Визначення предметів відання як складових компетенцій органів місцевого самоврядування (Текст) : Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності: Матеріали Всеукраїнської наук.-практ.конференції за міжнар.

участю (м.Київ, 26 травня 2017) / Національна академія державного управління при Президенті України, 2017.

2. Батанов О. Проблеми конституційної регламентації компетенції місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах // Право України. – 2015. – №9. – с.104–112. – С.111.

3. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування / С. В. Майстро. // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33.

4. Сушинський О. І. Компетенція держави та місцевого самоврядування у сфері комунальних послуг: концепція та практика: Монографія. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 156 с.

5. Сушинський О. І. Місцеві державні адміністрації: статус і організація діяльності [Текст]: монографія. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – 82 с.

6. Сушинський О. І. Правоохоронні органи України: проблемні аспекти статусу : монографія. / Сушинський О. І. – Львів : Львівський державний інститут новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола, 2010. – 248 с.

7. Сушинський О. І. Юридична відповідальність у контексті демократизації публічної влади / Демократичні засади державного управління та адміністративне право : Монографія / [Кол. Авт.: Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – С. 300-306.

8. Баранік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://4vuz.com.ua/book_28.html.

9. Рябовол Л. Т. Правова предметна компетентність: поняття, структура, правові предметні компетенції / Лілія Тарасівна Рябовол // Наукові записки КДПУ. Серія: Педагогічні науки / ред кол.: В. В. Радул [та ін.]. – Кіровоград : КДПУ ім. В. Винниченка, 2013. – Вип. 121, к. 2. – С. 263–268.

10. Кушнір І. П. Проблемні питання відомчої нормотворчої компетенції прикордонної служби України. // Молодіжний науковий юридичний форум: [Матеріали Всеукраїнської науково - практичної конференції до Дня науки, м. Київ, Національний авіаційний університет, 18 травня 2017 р.] Том 1. – Тернопіль: Вектор. – 356 с.

11. Про нотаріат : Закон від 02.09.1993 № 3425-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3425-12/page2>.

12. Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання / НАН України, Ін-т економіко-прав. дослідж. ; за заг.ред.В.К.Мамутова. – К.: Юрінком Інтре, 2010. – 320 с.

13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим д оступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

14. Дробот О. І. Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення // Територіальна організація влади. – 2008. - 48.

15. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол.

авт.; за заг.ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с. – С. 163–164.

16. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015. № 214. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF%BF%BF/paran10#n10>.

17. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: Монографія / (під.ред.В.Ф.Погорілко) – К.: Ін-т держави і права ім.В.М.Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – С.493.

18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>.

19. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – С. 45.

20. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. – Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.