





(планування, регулювання, контроль тощо) [4, с. 27]. На думку Г. Атаманчука, «компетенція органу держави – це сукупність функцій і повноважень щодо управління певними об'єктами (процесами), відношеннями, явищами, поведінкою й діяльністю людей» [5, с. 547]. У свою чергу, А.В. Міцкевич розглядає компетенцію державного органу як закріплене за держорганом коло завдань державного керівництва, виконання яких становить обов'язок органу, а також коло владних прав, необхідних для здійснення покладених на нього завдань [6, с. 120].

Натомість С.С. Студенікін визначає компетенцію як коло обов'язків, повноважень і відповідальності різних державних органів, що здійснюють виконавчу та розпорядчу діяльність [7, с. 15]. Щодо останнього положення варто зазначити, що з такою позицією складно погодитися. Як видається, щодо співвідношення категорій «обов'язки» й «повноваження» існує усталена думка, відповідно до якої повноваження є право-обов'язками. Отже, говорячи про компетенцію органу влади, мають на увазі систему повноважень (прав і обов'язків) і функцій для реалізації поставлених завдань.

Видається, що компетенція – це система прав і обов'язків, які становлять повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері управління справами місцевого значення та які зумовлені їх цілями, завданнями й функціями.

У Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4) вживається термін «компетенція місцевого самоврядування» [8]. У зарубіжній 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 [9].

Аналізуючи безпосередньо зміст поняття «компетенція місцевого само-

врядування», варто враховувати такі моменти:

1) законодавчо передбачена модель місцевого самоврядування в Україні базується на тому, що ядром компетенції місцевого самоврядування є предмети відання та повноваження територіальної громади, які зумовлюють і визначають зміст предметів відання та повноважень органів і посадових і службових осіб місцевого самоврядування. Такий висновок базується на конституційних і законодавчих положеннях, які закріплюють, що 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 й 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 і реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, зараховані законом до їх компетенції;

2) компетенцію місцевого самоврядування не можна розглядати як механічну складову компетенцій територіальної громади, органів і посадових і службових осіб місцевого самоврядування, оскільки до компетенції останніх законом зараховані як самоврядні, так і делеговані повноваження, реалізація яких пов'язана з виконанням функцій і завдань виконавчої влади. Водночас компетенцію місцевого самоврядування мають становити виключно самоврядні повноваження, саме вони є юридичним вираженням призначення та функцій місцевого самоврядування як публічної влади територіальної громади. Отже, поняття «компетенція місцевого самоврядування» й «компетенція органів місцевого самоврядування» та-







реально склалося. Треті розглядають питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами місцевої влади з урахуванням як юридичних, так і, відповідно, соціальних і політологічних факторів. Вони динамічно реагують на будь-які суттєві зміни у фактичному розмежуванні повноважень між цими органами й підводять під них нову правову основу, причому у формі не тільки закону, а й судових прецедентів та актів договірної права [12, с. 122].

Концепція адміністративної реформи в Україні допускає, що в процесі трансформації територіального устрою й системи місцевого самоврядування варто виходити з національного досвіду, а також світової, насамперед європейської, практики. При цьому процес перетворень варто, на нашу думку, здійснювати трьома етапами. Усі ці заходи є необхідними для визначення механізмів реалізації принципів децентралізації державної влади та розвитку місцевого самоврядування. Саме зміцнення місцевого управління (передусім взаємодоповнювальна взаємодія обох гілок влади на місцях) забезпечує дійсну демократизацію й реально забезпечує ефективність управління на місцевому рівні.

Основними проблемами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є такі:

– суттєве обмежене самоврядування в Україні як права й можливості територіальної громади, за винятком міст обласного та республіканського значення: на рівні районів та областей – через відсутність закріплення належного правового статусу громади й власних виконавчих органів, відповідно, власних ресурсів; на базовому рівні – через відсутність достатніх матеріальних ресурсів і обмеження бюджетної самостійності;

– подвійний статус місцевих державних адміністрацій як складників вертикалі державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих

рад. Відповідальність місцевих ОДА перед органами виконавчої влади вищого рівня й перед представницькими органами областей і районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами особливо в період вертикальної коабітації;

– неоднозначний ефект від надання сільським, селищним і міським радам великої кількості повноважень, зокрема, з надання соціальних послуг;

– компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України й інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів.

Якщо звернутися до досвіду Франції у сфері розмежування повноважень, то проблема взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та державою в особі місцевих державних адміністрацій розв'язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно-територіального поділу. При цьому основним завданням місцевих органів державної влади є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з погляду законності, а щодо повноважень, делегованих державою, – з погляду доцільності й ефективності ухваленних рішень.

Так, посада префекта у Франції як представника Уряду вирішує проблему розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами влади Так, відповідно до частини 6 статті 72 Конституції Франції, у територіальних колективах Республіки представник держави, який представляє кожного з членів Уряду, зобов'язаний забезпечити національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів.





Ефективна реалізація компетенції органів місцевого самоврядування забезпечена також фінансовою самостійністю територіальних громад, яка досягається шляхом наповнення місцевих бюджетів місцевими податками та зборами, а також значними дотаціями й субвенціями з державного бюджету. Проте і щодо цього виникають проблеми, оскільки помітний брак коштів для реалізації місцевого самоврядування невеликими комунами, наслідком чого стає постійне їх об'єднання як у нові комуни, так і тимчасові об'єднання для досягнення спільних цілей в економічній, культурній, соціальній та інших сферах.

Варто зазначити, що, відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», в Україні виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснює префект, замість нині діючих місцевих державних адміністрацій і їх голів. Уважаємо, що такі зміни сприятимуть розвитку законодавства в системі місцевого самоврядування та управління, а також побудують таку модель управління на місцях, яка буде відповідати Європейській хартії місцевого самоврядування й висвітленим у ній принципам.

**Ключові слова:** компетенція, розмежування, місцеве самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

У статті наведено визначення компетенції органів управління, розглянуто підходи до розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та представницьких органів, а також запропоновано шляхи вирішення проблеми з урахуванням досвіду Франції.

В статті приведені определения компетенции органов управления, рассмотрены подходы к разграничению компетенции местных органов исполнительной власти и представительских органов, а также предложены механизмы решения проблемы с учетом опыта Франции.

*The article provides definitions of competence of the public authorities, deals with methods of distinction the competence of the public authorities and self-government power and also provides the way of resolve the problem using the experience of France.*

**Література**

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 3 : К-М. – 2001. – 792 с.
2. Административное право Украины : [учеб.] / под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
4. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 210 с.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 282 с.
6. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздат, 1962. – 213 с.
7. Власов В.А. Советское административное право / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 535 с.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
9. Постовой Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. – М. : Новый Юрист, 2008.
10. Кравченко В.В. Етапи розвитку місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / В.В. Кравченко. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 260 с.
11. Шебанов А.Ф. Форма советского права / А.Ф. Шебанов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 215 с.
12. Кампо В. Політико-правові проблеми розмежування повноважень в українській системі органів місцевої влади / В. Кампо // 36. мат. Координаційно-методологічної наради «Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики» та вільного засідання Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (9–13 квітня 2001 р., Гаспра-Ялта, АРК). – К. : Логос, 2001. – С. 121–125.