

*Котуков Олександр Анатолійович,  
к.соц.н., доц., доцент кафедри політології та філософії,  
ХарПІ НАДУ, м. Харків  
ORCID 0000-0003-2494-5298*

УДК 35.071.3

doi 10.34213/db.19.02.13

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ФУНКЦІЙ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Розглянуто сучасний стан реформи з децентралізації влади в Україні на місцевому рівні. На прикладі трьох адміністративних районів та за допомогою соціологічного опитування працівників місцевих органів влади показано здобутки та основні проблеми реформ, що проводяться. Виділено основні напрямки реформування відносин між місцевими державними адміністраціями та об'єднаними територіальними громадами в Україні. Виділено функції, які мають залишитися за місцевими адміністраціями та які мають відійти до органів місцевого самоврядування. Доведено необхідність істотного скорочення повноважень та працівників органів виконавчої влади на рівні районів.*

**Ключові слова:** функції; повноваження; реформа щодо децентралізації влади; районні державні адміністрації; органи місцевого самоврядування; об'єднані територіальні громади.

**Постановка проблеми.** У 2014 р., з ухваленням Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], розпочалась одна з найбільш масштабних реформ за часи незалежності України – децентралізації влади. Її наслідком стало утворення по всій території України об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які мають необхідні ресурси і повноваження для належного соціального та економічного розвитку, а також управління відповідною територією. Станом на кінець 2019 р. в Україні створено вже близько 1 тис. ОТГ, до складу яких увійшли понад 4,5 тис. колишніх місцевих рад [2].

Проте процес децентралізації, навіть у районах, повністю охоплених ОТГ, важко назвати завершеним, оскільки на місцевому рівні продовжують функціонувати районні державні адміністрації (РДА). Повноваження останніх, згідно з чинним законодавством, значною мірою дублюють повноваження виконавчих органів відповідних місцевих рад, що призводить до цілої низки негативних наслідків, зокрема, міжвідомчих конфліктів, зниження ефективності управління територіями, гальмування темпів їх економічного і соціального

розвитку, соціальної напруженості тощо. Як наслідок постає питання урегулювання зазначеної проблеми, що стає можливим завдяки оптимізації розподілу функціональних обов'язків між органами публічної влади на місцевому рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні засади функціонування органів публічного управління на місцевому рівні висвітлено у працях цілої низки українських вчених, зокрема, О. Бобровської, В. Бульби, О. Васильєвої, П. Ворони, Ю. Ганущука, Н. Гончарук, В. Гошовської, І. Грищенка, І. Дегтярьової, О. Євсюкової, М. Канавець, І. Козюри, В. Колтун, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Лебединської, В. Мамонової, А. Неділько, П. Петровського, М. Пухтинського, М. Стецюка, В. Шарого, С. Чернова та ін.

Особливості реалізації реформи щодо децентралізації влади в Україні досліджували такі вітчизняні вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, І. Дробот, І. Коваленко, Г. Коваленко, І. Ковальчук, М. Кравченко, О. Крупчан, В. Мамонова, І. Мізіна, О. Молодцов, О. Нижник, Л. Новак-Каляєва, В. Олуйко, Л. Панкуліч, М. Пухтинський, С. Татусяк, А. Ткачук, В. Толкованов, В. Федоренко, Ю. Шаров, Ю. Шпак та ін. Водночас перебіг процесів децентралізації влади в Україні доводить необхідність удосконалення системи управління на районному рівні, зокрема, щодо перерозподілу функцій як в межах РДА, так і між РДА та ОТГ.

*Метою статті є розробка пропозицій щодо розподілу функціональних обов'язків між районними державними адміністраціями, що діють на територіях, де повністю завершився процес об'єднання територіальних громад та органами місцевого самоврядування.*

Досягнення мети обумовило необхідність виконання низки завдань, зокрема: здійснення аналізу функцій та повноважень Оріхівської, Чернігівської районних державних адміністрацій Запорізької області та Біловодської районної державної адміністрації Луганської області (дані райони були обрані як об'єкти дослідження у зв'язку з тим, що в них повністю завершився процес об'єднання територіальних громад); дослідження особливостей делегування повноважень

РДА об'єднаним громадам; дослідження особливостей нинішнього стану розподілу повноважень між РДА та відповідними ОТГ; розробка пропозицій щодо оптимального розподілу функцій між РДА та ОТГ.

Полювий етап дослідження проходив у період з 11 по 21 березня 2019 р. і включав:

- соціологічне опитування працівників місцевих органів влади (загальна кількість респондентів склала 161 особу, які розподілилися за районами таким чином: Оріхівський – 63 особи (39 %); Чернігівський – 35 осіб (22 %); Біловодський – 63 особи (39 %); за місцем роботи: РДА – 74 особи (46 %); ОМС – 87 осіб (54 %);
- індивідуальні співбесіди з керівництвом районних державних адміністрацій (РДА) та органів місцевого самоврядування (ОМС);
- аналіз нормативної бази діяльності РДА.

**Виклад основних результатів дослідження.** Реформа децентралізації влади і процес об'єднання територіальних громад сприймається більшістю громадян (рис. 1) і працівників органів влади (рис. 2) переважно позитивно. Найбільш стримане ставлення до реформи у працівників РДА, які стурбовані невизначеністю свого майбутнього перебування на посаді й імовірністю втратити роботу.

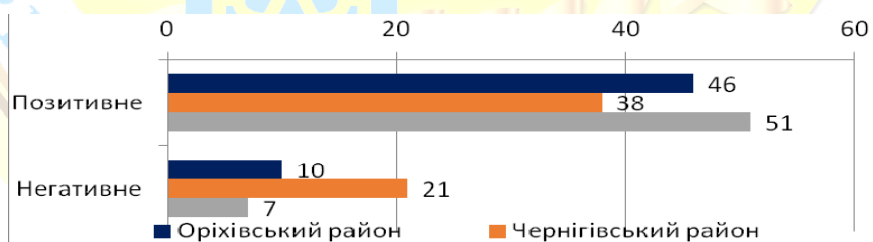


Рис. 1. Ставлення до реформи децентралізації влади серед представників різних районів

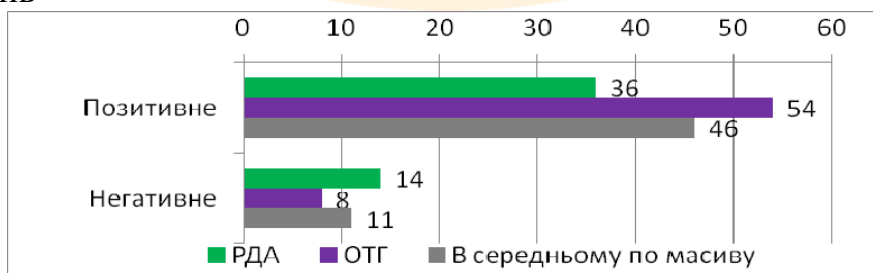


Рис. 2. Ставлення до реформи децентралізації влади серед представників різних органів влади

При цьому більшість мешканців мало проінформована про сутність реформи щодо децентралізації влади та її наслідки (рис. 3).

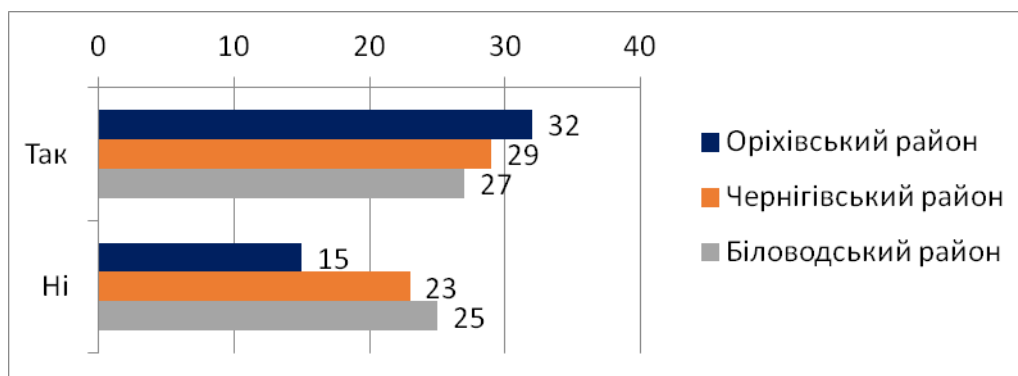


Рис. 3. Розподіл відповідей представників різних районів на запитання: “Чи обізнане населення вашого міста, селища села щодо реформи децентралізації влади?”

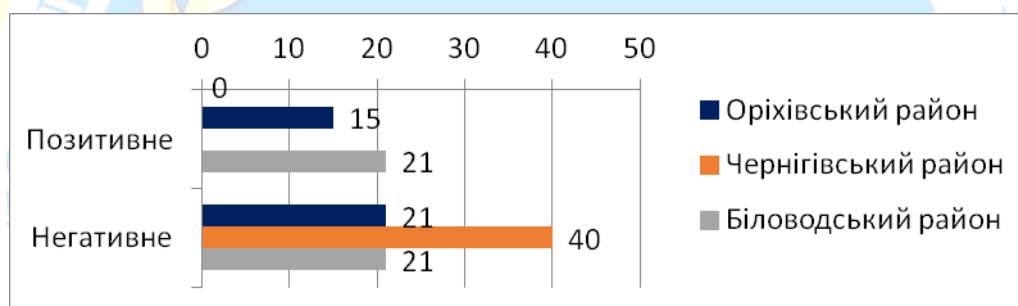


Рис. 4. Ставлення мешканців різних районів до децентралізації

На цьому фоні варто відзначити порівняно високу позитивну оцінку процесу децентралізації з боку працівників органів влади (рис. 5).

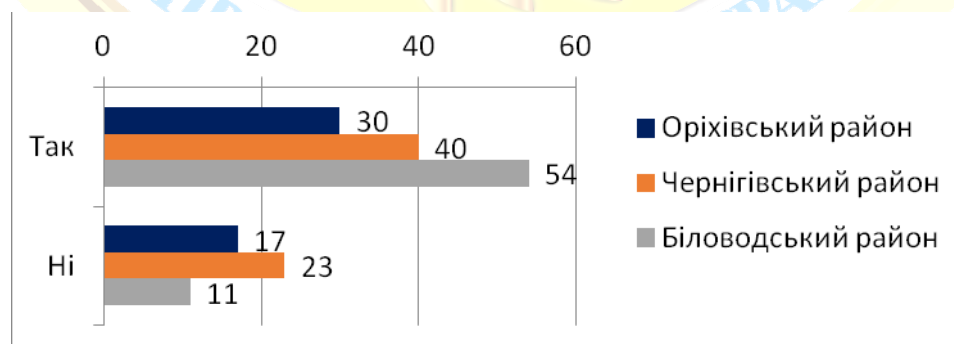


Рис. 5. Розподіл відповідей представників різних органів на запитання: “Чи вважаєте ви успішними реформи щодо децентралізації влади?”

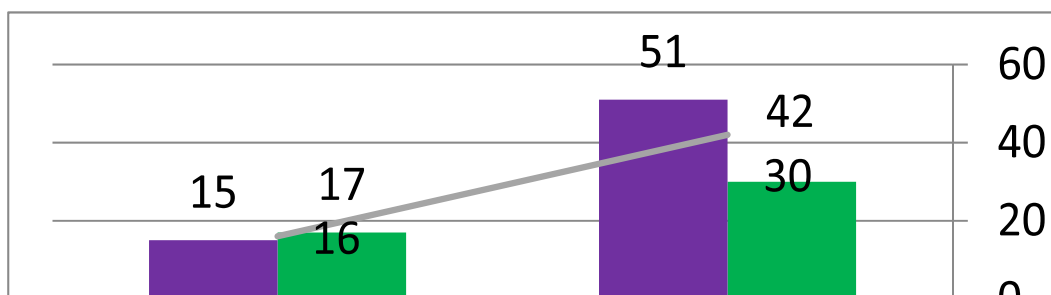


Рис. 6. Розподіл відповідей представників різних органів на запитання; “Чи вважаєте ви успішними реформи щодо децентралізації влади у вашому районі?”

Найбільш відчутними наслідками реформ, на думку опитаних, є покращення благоустрою території та освітлення вулиць.

Таблиця 1

Сфери життєдіяльності районів, в яких відбулися позитивні зміни в результаті реформи децентралізації влади

ОРІХІВСЬКИЙ РАЙОН	ЧЕРНІГІВСЬКИЙ РАЙОН	БІЛОВОДСЬКИЙ РАЙОН
1. Благоустрій території (31 %)	1. Освітлення вулиць (53 %)	1. Благоустрій території (64 %)
2. Шкільна освіта (29 %)	2. Благоустрій території (31 %)	2. Освітлення вулиць (59 %)
3. Надання адміністративних послуг (25 %)	3. Надання адміністративних послуг (25 %)	3. Охорона здоров'я, медичне обслуговування (31 %)
4. Освітлення вулиць (22 %)	4. Фінансове забезпечення діяльності ОМС (22 %)	4. Дошкільна освіта (24 %)

Вирішенню цих проблем, на думку опитаних, багатьом сприяли додаткові фінансові ресурси, отримані на місцях, унаслідок проведеної реформи (рис. 7).

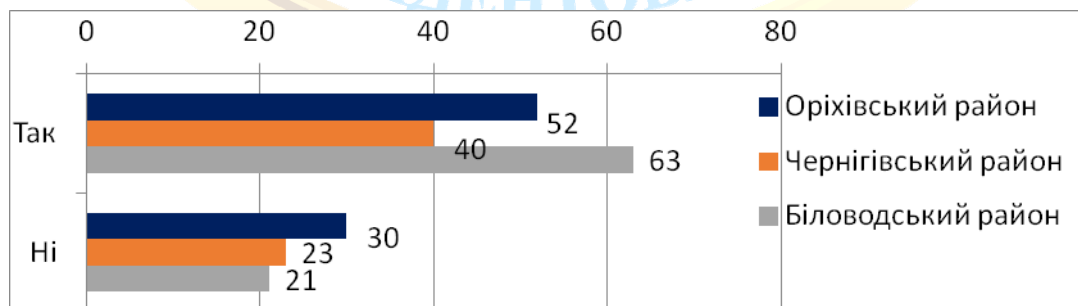


Рис. 7. Розподіл відповідей респондентів на запитання: “Чи відчули мешканці вашого міста, селища, села позитивні зміни від додаткових фінансових ресурсів, що були отримані в процесі децентралізації?”

Проте реформа децентралізації влади на місцях стикнулася з низкою проблем, пов'язаних з відсутністю належного нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади, невизначеністю їх функцій та повноважень.

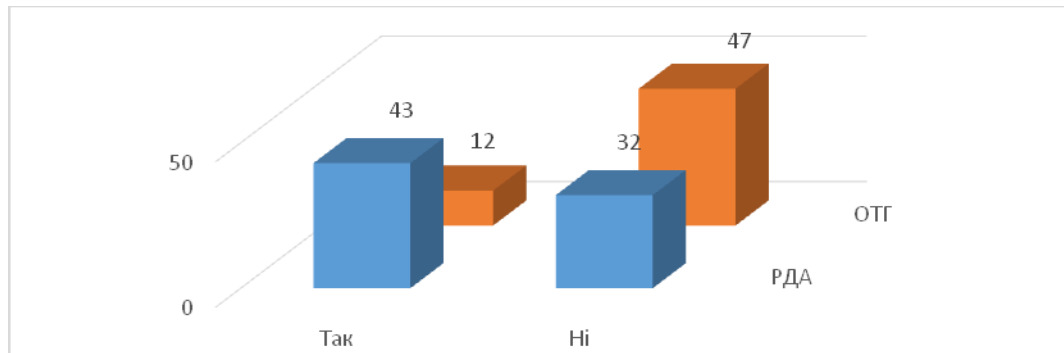


Рис 8. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання “Чи існують негативні наслідки реформи щодо децентралізації влади для вашої організації?”

Так, зокрема, працівники РДА, на запитання щодо змісту негативних наслідків реформи щодо децентралізації влади для їхньої організації відзначили: відсутність належного нормативно-правового забезпечення діяльності в нових умовах (30 %); нестачу матеріально-технічного забезпечення для виконання повноважень (28 %); нестача фінансів для виконання повноважень (26 %).

При цьому у багатьох сферах дублюються повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що має наслідком напруження у відносинах між органами влади (рисунки 9, 10).

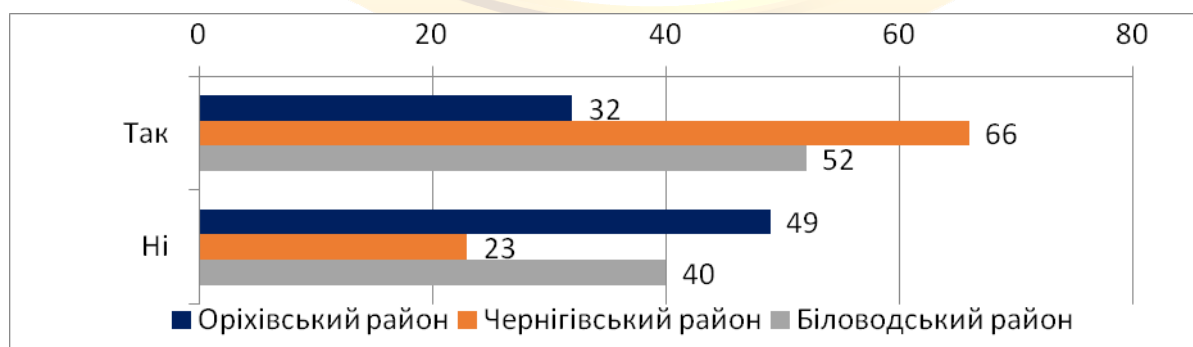


Рис. 9. Відповіді представників різних районів на запитання: “Чи існують на території вашого району організації, які дублюють (повторюють)”

повноваження вашої організації?”

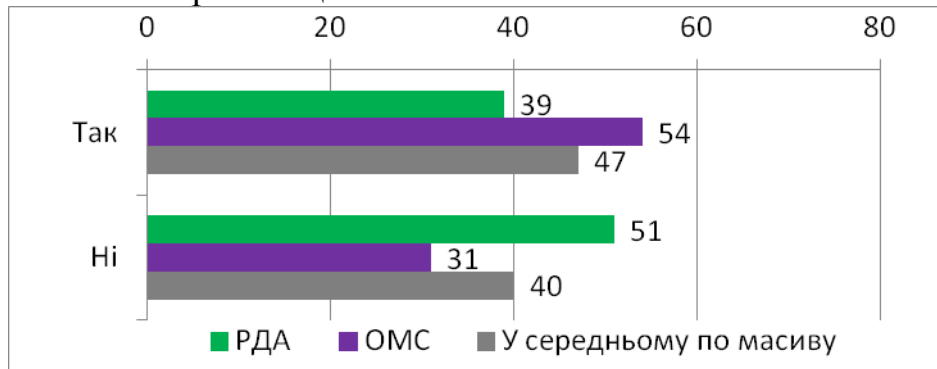


Рис. 10. Відповіді представників різних органів влади на запитання: “Чи існують на території вашого району організації, які дублюють (повторюють) повноваження вашої організації?”

Більше половини опитаних як представників районних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування вважають, що обсяг повноважень їх організацій після завершення процесу об’єднання територіальних громад у районі змінився (рис. 11). При цьому респонденти визнають, що відчутним наслідком реформи стало істотне зменшення повноважень районних державних адміністрацій та істотне збільшення – органів місцевого самоврядування (рис. 12) та їх працівників (рисунки 13; 14).

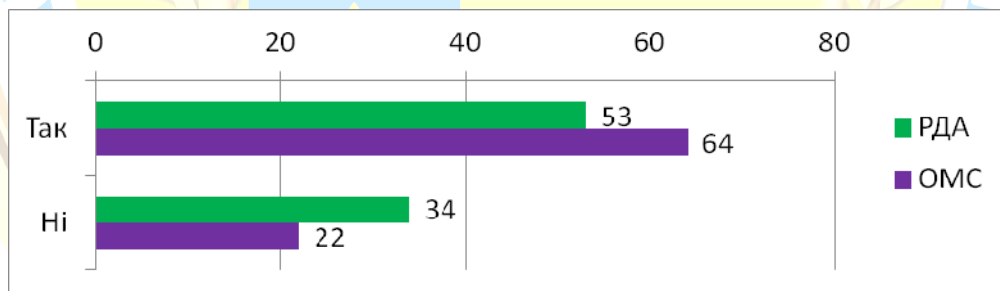


Рис. 11. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Чи змінився обсяг повноважень вашої організації після завершення процесу об’єднання територіальних громад у вашому районі?”

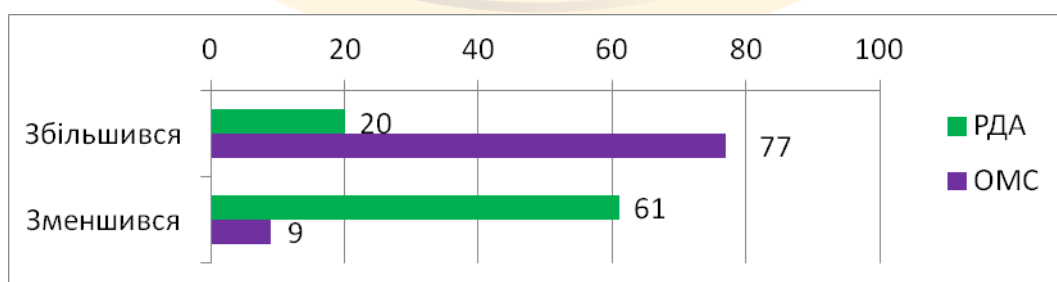


Рис. 12. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Як змінився обсяг повноважень Вашої організації після завершення процесу об’єднання територіальних громад у Вашому районі?”

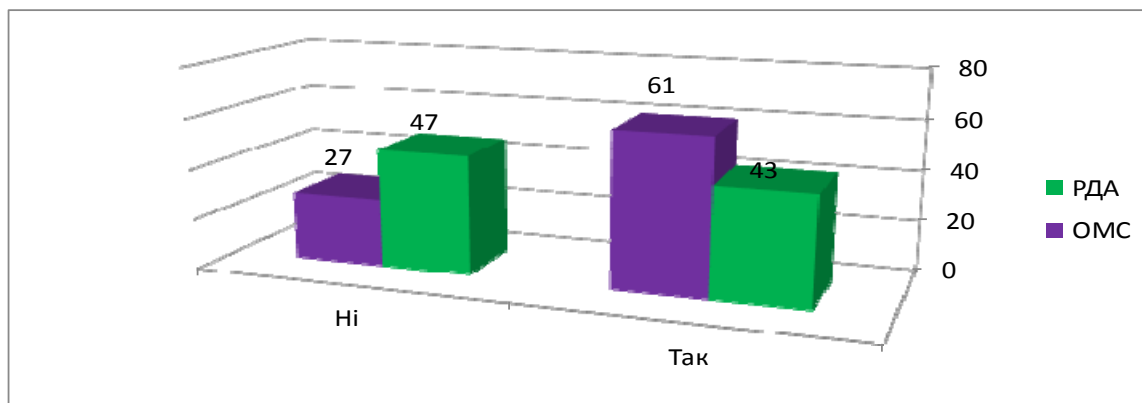


Рис. 13. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Чи змінився обсяг Ваших особистих повноважень після завершення процесу об’єднання територіальних громад у вашому районі?”

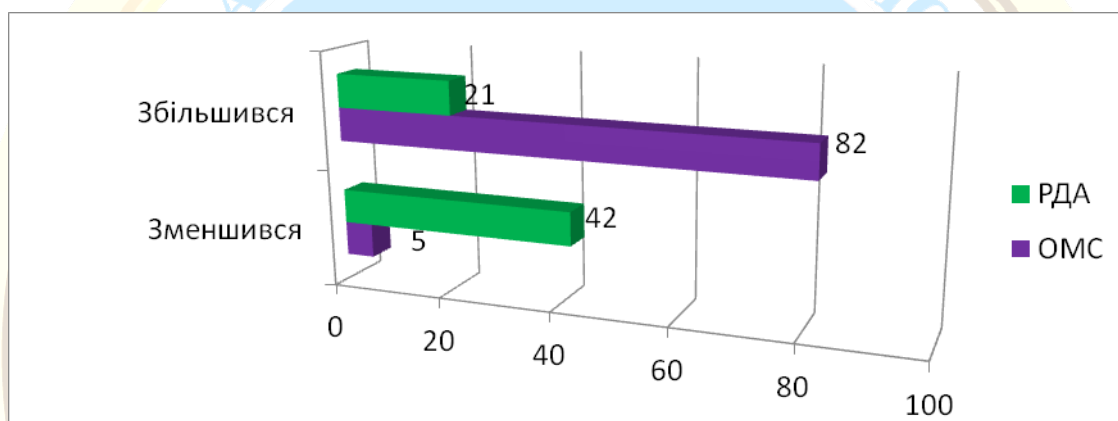


Рис. 14. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Як змінився обсяг ваших особистих повноважень після завершення процесу об’єднання територіальних громад у вашому районі?”

Реформа також спричинила і істотні зміни у структурі місцевих органів влади (рис. 15). Ці зміни мали місце у всіх районах, де проводилося дослідження (рис. 16).

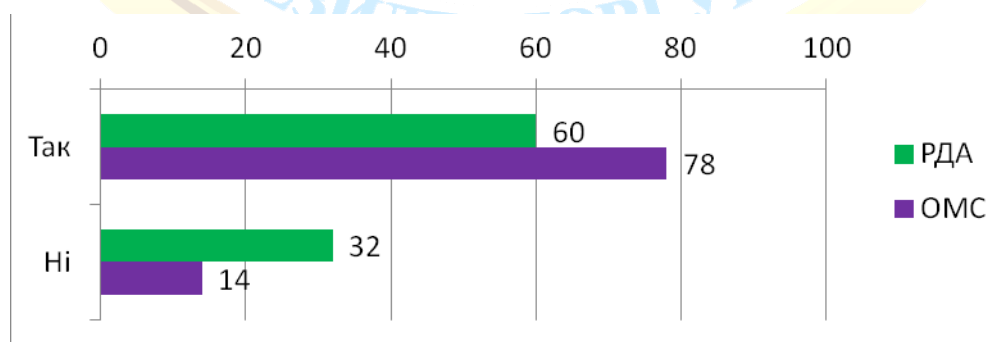


Рис. 15. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Чи відбулися зміни у структурі Вашої організації після завершення процесу об’єднання територіальних громад?”



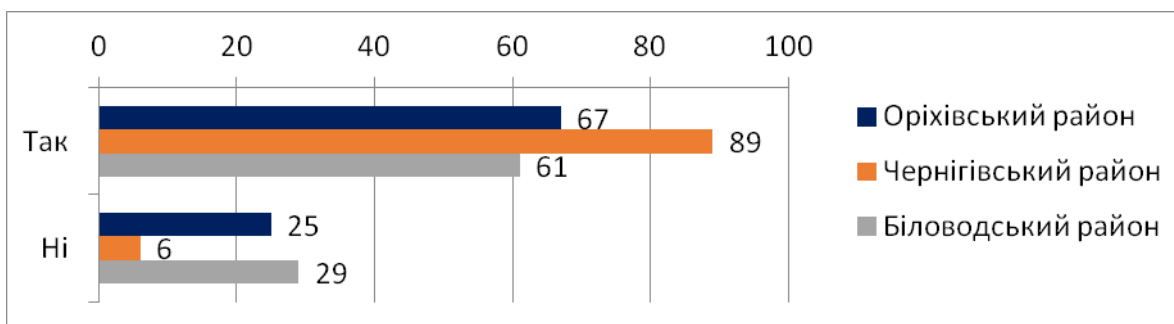


Рис. 16. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Чи відбулися зміни у структурі Вашої організації після завершення процесу об’єднання територіальних громад у вашому районі?”

При цьому цікаво, що про позитивний вплив змін у структурі організації на виконання особистих повноважень вказали тільки представники органів місцевого самоврядування (рис. 17).

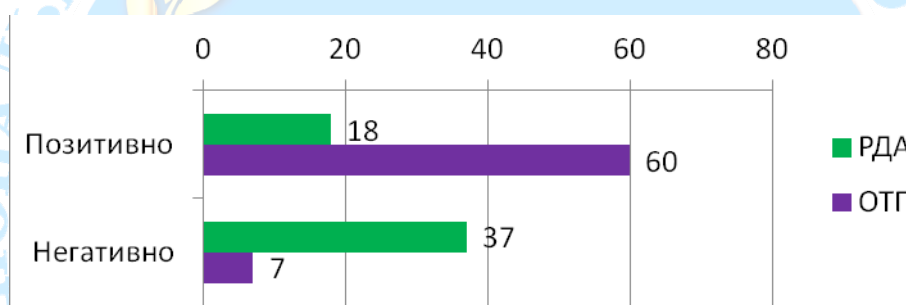


Рис. 17. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Яким чином зміни у структурі організації вплинули на виконання покладених на вас повноважень?”

Зміни структури функцій і повноважень цілком природно привели до змін у відносинах між місцевими органами влади (рисунки 18 – 20). При цьому важко сказати, що вони змінилися на краще.

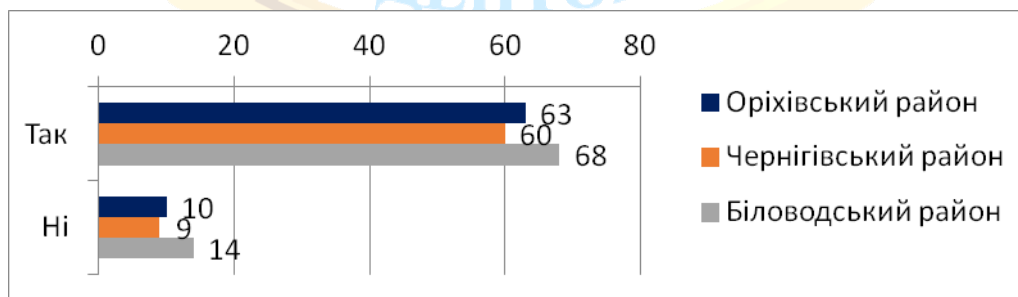


Рис. 18. Розподіл відповідей представників різних районів на запитання: “Чи змінилися відносини між РДА та ОМС після завершення процесу об’єднання територіальних громад?”

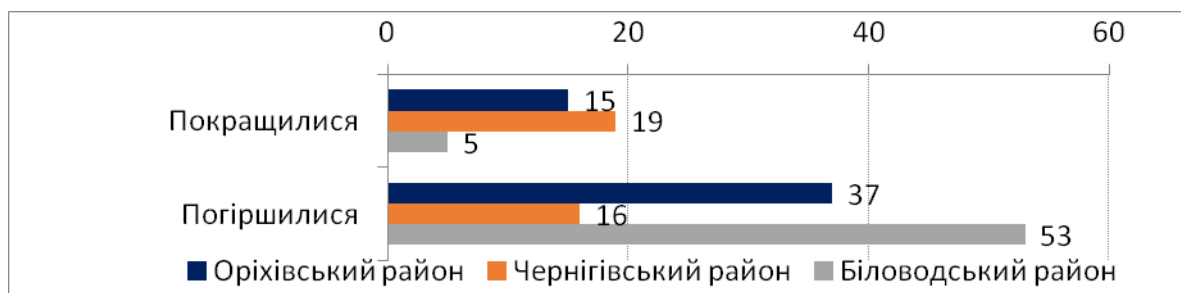


Рис. 19. Відповіді представників різних районів на запитання: “Як змінилися відносини між РДА та ОМС після завершення процесу об’єднання територіальних громад у вашому районі?”

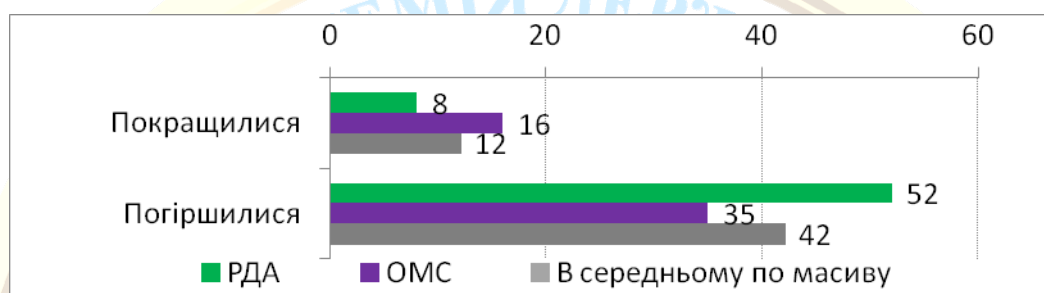


Рис. 20. Відповіді представників різних органів влади на запитання: “Як змінилися відносини між РДА та ОМС після завершення процесу об’єднання територіальних громад у вашому районі?”

Працівники місцевих органів влади мають дещо спотворене розуміння основної мети діяльності своїх організацій, вбачаючи її у виконанні розпоряджень вищих органів влади (табл. 2).

Таблиця 2

Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання:

“У чому полягає основна мета діяльності вашої організації?”

РДА	ОМС
1. Виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів влади вищого рівня (53 %)	1. Виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів влади вищого рівня (32 %)
2. Реалізація державної політики на відповідній території (22 %)	2. Надання якісних адміністративних, соціальних, управлінських послуг (19 %)

При цьому, на їх думку, існуюча організаційна структура цілком сприяє досягненню головної мети діяльності їх організацій (рис. 21).

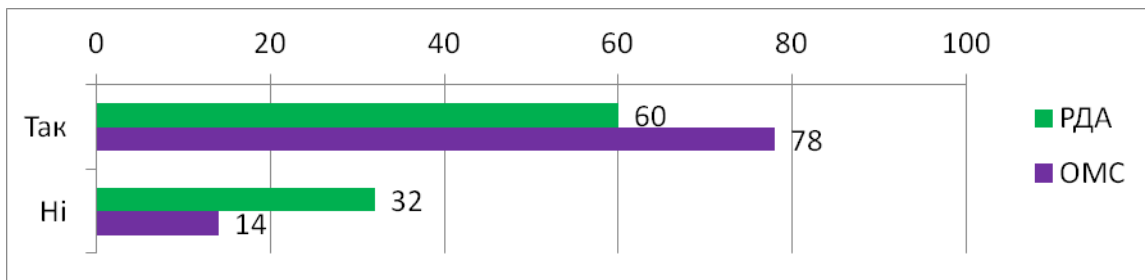


Рис. 21. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Чи сприяє досягненню мети діяльності вашої організації її організаційна структура?”

При цьому опитані працівники РДА зазначили, що найкраще ними виконуються інформаційна та аналітична функції (рис. 22).

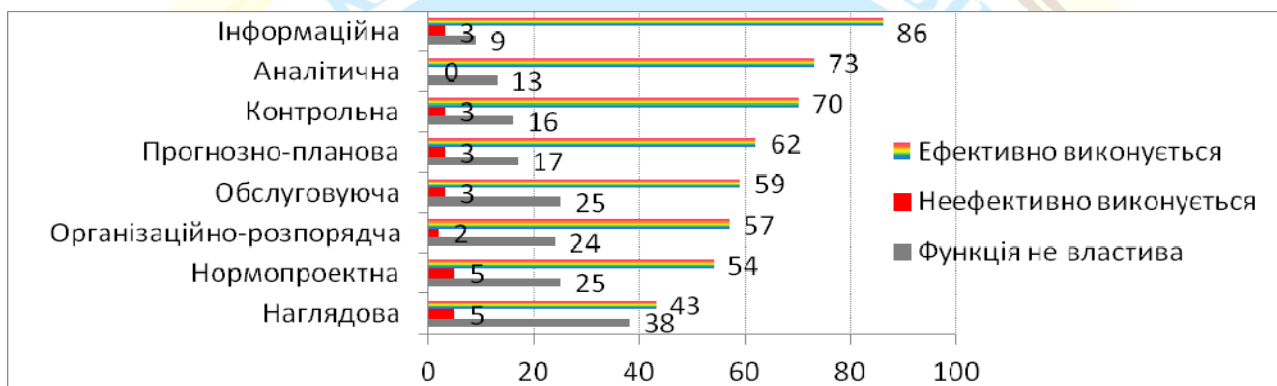


Рис. 22. Оцінка ефективності виконання структурними підрозділами РДА різних функцій

Цікаво, що серед чинників, які заважають ефективній роботі їх організацій, опитані назвали, насамперед, низьку заробітну плату своїх працівників та відсутність необхідної матеріальної бази, ресурсів.

Таблиця 3

Чинники, що заважають ефективній роботі вашої організації

РДА	ОМС
1. Низька заробітна плата і (47 %)	1. Відсутність, недосконалість правової бази (29 %)
2. Відсутність матеріальних стимулів у працівників (47 %)	2. Відсутність необхідної матеріальної бази, ресурсів (24 %)
3. Низький рівень фінансового забезпечення (42 %)	3. Бюрократизм (23 %)
4. Відсутність необхідної матеріальної бази, ресурсів (22 %)	4. Низька заробітна плата (22 %)
3. Бюрократизм (21 %)	5. Відсутність реального розподілу повноважень з іншими органами влади (21 %)

На цьому фоні респонденти не вбачають істотних можливостей у підвищенні ефективності роботи своїх організацій власними силами і сподіваються на зміни ситуації в країні (рис. 23).



Рис. 23. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Чи можна підвищити ефективність роботи вашої організації?”

При цьому працівники районних державних адміністрацій, на відміну від органів місцевого самоврядування, не зацікавлені в передачі своїх функцій і повноважень об’єднаним територіальним громадам (рис. 24).

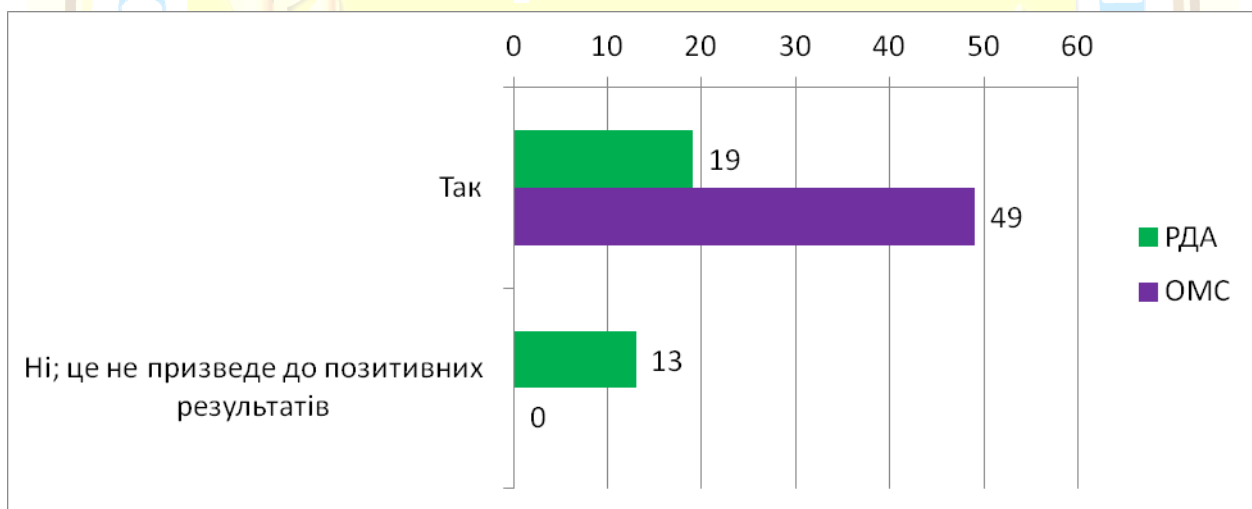


Рис. 24. Розподіл відповідей представників різних органів влади на запитання: “Чи вважаєте ви доцільним з метою забезпечення підвищення якості життя та добробуту населення вашого району надати основні повноваження щодо управління соціально-економічними процесами на місцевому рівні органам місцевого самоврядування?”

Проте лише у двох сферах (взаємодії з громадськістю та соціального захисту населення) надання послуг їх організаціями відповідає очікуванням громадян (табл. 4). У органів місцевого самоврядування таких сфер набагато

більше (табл. 5). Однак варто зауважити, що і саме коло послуг, які надаються органами місцевого самоврядування у нинішніх умовах є набагато ширшим. Найбільше ж задовольняє громадян надання послуг у сферах освіти, культури, адміністративного обслуговування.

Таблиця 4

Розподіл відповідей працівників РДА на запитання: “Наскільки відповідає очікування громадян рівень надання Вашою організацією послуг у сфері?”

Сфера	Це не входить до повноважень РДА	Не відповідає	Відповідає
Утилізації відходів	<u>77</u>	8	8
Вирішення проблем з безпритульними тваринами	<u>72</u>	10	4
Ремонту будівель та покрівель	<u>72</u>	5	6
Теплопостачання	<u>72</u>	3	19
Вуличного освітлення	<u>71</u>	7	16
Електропостачання	<u>70</u>	0	27
Фізкультури і спорту	<u>70</u>	3	17
Газопостачання	<u>69</u>	7	16
Вивезення сміття і побутових відходів	<u>68</u>	4	21
Водопостачання та водовідведення	<u>68</u>	9	15
Дошкільної освіти	<u>67</u>	0	22
Середньої освіти	<u>67</u>	0	23
Культури	<u>66</u>	0	25
Охорони довкілля	<u>65</u>	6	15
Будівництва, обслуговування та ремонту доріг	<u>63</u>	22	6
Організації дозвілля	<u>63</u>	3	22
Благоустрою території	<u>60</u>	6	15
Громадської безпеки та правопорядку	<u>60</u>	3	28
Організації торгівлі	<u>60</u>	1	27
Організації транспортного сполучення	<u>60</u>	7	17
Створення умов для розвитку підприємництва	<u>60</u>	5	19
Охорони здоров'я	<u>57</u>	3	28
Надання адміністративних послуг	<u>52</u>	0	43
Земельних відносин	<u>51</u>	0	37
Охорони прав, свобод і інтересів громадян	<u>51</u>	5	28
Надання правової допомоги населенню	<u>42</u>	0	48
Взаємодії з громадськістю	<u>31</u>	4	53
Соціального захисту населення	<u>15</u>	0	70

Таблиця 5

Розподіл відповідей працівників ОМС на запитання: “Наскільки відповідає очікування громадян рівень надання Вашою організацією послуг у сфері?”

Сфера	Це не входить до повноважень організації	Не відповідає	Відповідає
Газопостачання	51	7	32
Громадської безпеки та правопорядку	49	6	32
Теплопостачання	49	14	23
Електропостачання	44	2	43
Утилізації відходів	40	27	13
Організації транспортного сполучення	36	26	21
Вирішення проблем з безпритульними тваринами	33	34	5
Організації торгівлі	31	7	48
Створення умов для розвитку підприємництва	30	14	28
Водопостачання та водовідведення	29	13	44
Будівництва, обслуговування та ремонту доріг	28	38	12
Вивезення сміття і побутових відходів	28	14	41
Земельних відносин	28	1	49
Надання правової допомоги населенню	28	1	51
Охорони здоров'я	28	9	46
Вуличного освітлення	27	7	54
Організації дозвілля	27	9	54
Охорони довкілля	27	13	32
Охорони прав, свобод і інтересів громадян	26	2	46
Ремонту будівель та покрівель	26	22	27
Благоустрою території	24	9	51
Культури	24	2	67
Надання адміністративних послуг	22	1	67
Фізкультури і спорту	22	7	54
Дошкільної освіти	20	2	71
Середньої освіти	19	4	71
Соціального захисту населення	17	1	66
Взаємодії з громадськістю	13	1	77

Із метою установлення оптимального розподілу функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими адміністраціями під час дослідження опитаним було запропоновано визначити суб'єкта

відповідальності за кожний напрямок місцевого розвитку та життєдіяльності. По завершенню дослідження всі вони були поділені за сферами. Результати дослідження, разом із резюме за кожною сферою, наведено в таблицях 6 – 13.

Таблиця 6

Розподіл відповідей опитаних на запитання щодо розподілу повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища  
(Резюме: більшість повноважень у цій сфері мають належати ОМС)

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Розпорядження землями державної власності на відповідній території	41	25	25	4
2	Реалізація державних програм щодо захисту навколишнього середовища	23	17	39	12
3	Погодження документації із землеустрою щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері охорони навколишнього природного середовища	34	11	27	16
4	Управління земельними ресурсами	56	11	18	11
5	Організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою	55	11	24	6
6	Здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів	34	7	40	13
7	Проведення нормативної та експертної грошової оцінки земель	30	6	19	37
8	Зміна цільового призначення землі	48	6	25	11
9	Вирішення земельних спорів	45	6	34	11
10	Виконання землевпорядних робіт, розроблення та реалізацію планів земельно-господарського устрою	48	6	36	8
11	Здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами	38	5	41	9
12	Здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами	36	4	40	13
13	Інформування населення про стан навколишнього середовища	42	3	35	11
14	Визначення територій для розміщення відходів	57	1	38	2

Таблиця 7

Розподіл відповідей опитаних на запитання щодо оптимального розподілу повноважень у сфері соціально-економічного й культурного розвитку, планування та обліку (*Резюме: економічний розвиток опитані вважають зоною спільної відповідальності*)

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Забезпечення діяльності Центрів надання адміністративних послуг	58	13	28	1
2	Формування реєстру та статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території	48	12	25	9
3	Економічний розвиток, розвиток підприємництва	30	4	54	5

Таблиця 8

Розподіл відповідей опитаних на запитання щодо оптимального розподілу повноважень у сфері будівництва (*Резюме: розуміння розподілу повноважень у цій сфері у опитаних немає*)

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Створення і ведення містобудівного кадастру населених пунктів	38	15	22	15
2	Надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів	31	15	27	19
3	Здійснення державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації або може заподіяти шкоди навколишньому середовищу	25	14	40	15
4	Розробка та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів	28	12	26	26
5	Надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію	41	10	21	18
6	Здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків	21	10	39	16



Таблиця 9

Розподіл відповідей опитаних на запитання щодо оптимального розподілу повноважень у сфері бюджету, фінансів і цін (*Резюме: розуміння розподілу повноважень у цій сфері у опитаних немає*)

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Контроль за дотриманням цін і тарифів	32	15	32	15
2	Здійснення контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності	32	7	31	25

Таблиця 10

Розподіл відповідей опитаних на питання щодо оптимального розподілу повноважень у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (*Резюме: більшість повноважень у цій сфері мають виконувати ОМС*)

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Пасажи́рські перевезення на території району	24	18	47	7
2	Утримання доріг поза межами населених пунктів	33	15	28	19
3	Організація роботи з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій ЖКГ, побутового, торговельного обслуговування населення	25	10	31	22
4	Здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів	23	9	42	18
5	Здійснення заходів щодо ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов	55	8	30	3
6	Визначення норм споживання у сфері житлово-комунальних послуг	48	8	36	4
7	Облік об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності	61	7	20	7
8	Облік житлового фонду, здійснення контролю за його використанням	69	7	16	6
9	Надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами тощо)	62	4	14	15
10	Пасажи́рські перевезення на території громади	64	3	25	6
11	Розвиток місцевої інфраструктури: водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення	62	2	28	6
12	Благоустрій території	64	2	33	1

Таблиця 11

Розподіл відповідей опитаних на питання щодо оптимального розподілу повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту

*(Резюме: більшість повноважень у цій сфері мають виконувати ОМС)*

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Контроль санітарного та епізоотичного стану	19	10	34	26
2	Охорона пам'яток архітектури і містобудування	36	7	37	14
3	Забезпечення пільгових категорій населення лікарськими засобами	39	7	41	11
4	Утримання стадіонів, спортивних майданчиків	69	6	20	3
5	Середня освіта	50	6	23	16
6	Організація надання первинної медичної допомоги	51	6	25	15
7	Реалізація системи заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям тощо	19	6	37	31
8	Забезпечення доступності і безоплатності освіти	48	6	39	6
9	Фінансування підприємств у сфері охорони здоров'я	54	5	36	3
10	Фінансування підприємств та організацій у сфері фізичної культури і спорту	60	5	28	3
11	Організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку	68	5	17	6
12	Фінансування організацій у сфері культури	63	4	27	2
13	Управління школами та дитсадками	73	4	17	4
14	Дошкільна освіта	53	4	34	8
15	Фінансування організацій у сфері освіти	66	3	26	2
16	Утримання будинків культури, клубів, бібліотек	74	3	19	1

Таблиця 12

Розподіл відповідей опитаних на запитання щодо розподілу повноважень у сфері оборонної та мобілізаційної роботи, а також цивільного захисту *(Резюме: оборонну та мобілізаційну роботу, а також цивільний захист населення опитані вважають зоною спільної відповідальності)*

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Забезпечення виконання законодавства про військовий обов'язок громадянами, підприємствами, установами, організаціями; здійснення заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою на відповідній території	13	13	37	31
2	Здійснення заходів, пов'язаних з цивільним захистом на відповідній території	22	12	47	15
3	Сприяння підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу	15	10	34	36

Таблиця 13

Розподіл відповідей опитаних на питання щодо розподілу повноважень у сфері соціального захисту населення (*Резюме: соціальний захист опитані вважають зоною спільної відповідальності*)

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Соціальна допомога, виплата пенсій, субсидій тощо	17	23	29	27
2	Вирішення порядку питань опіки і піклування	41	13	37	5
3	Фінансування підприємств та організацій у сфері соцзахисту населення	40	12	39	5
4	Здійснення контролю за охороною праці, накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення	21	11	30	32
5	Організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх	38	10	34	11
6	Забезпечення реалізації державних гарантій у сфері праці, в тому числі і на право своєчасного одержання винагороди за працю	16	10	53	16
7	Розміщення, працевлаштування, соціально-побутового і медичного обслуговування осіб, яких визнано в Україні біженцями	28	8	46	14
8	Здійснення заходів щодо соціальної адаптації осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі	28	8	33	21
9	Організація надання соціальних послуг бездомним особам; здійснення відповідно до закону заходів, спрямованих на запобігання бездомності осіб	46	7	33	9
10	Дотримання законодавства у сфері праці	20	8	48	23
11	Забезпечення працевлаштування осіб з інвалідністю, сприяння здобуттю ними освіти, необхідної кваліфікації	21	6	44	24
12	Надання громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного житла або за доступну для них плату	42	5	37	8

Отже, вже сьогодні більшість повноважень щодо управління місцевим розвитком передані до органів місцевого самоврядування. Самі працівники РДА визнають, що сьогодні вони фактично відповідають лише за сферу соціального захисту населення. При цьому зазначену роботу вони здійснюють за підтримки органів місцевого самоврядування. Ще однією сферою відповідальності РДА на районному рівні залишається ведення Державного реєстру виборців (табл. 14).

Таблиця 14

Розподіл відповідей опитаних на запитання щодо розподілу повноважень у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (*Резюме: повноваження у сфері державної реєстрації мають відійти до ОМС, а правове інформування має стати зоною спільної відповідальності*)

№	Сфера відповідальності	ОТГ	РДА	Спільно ОТГ та РДА	Інші суб'єкти
1	Ведення Державного реєстру виборців	21	48	24	3
2	Ведення архівів, управління архівною справою та діловодством	22	27	45	3
3	Здійснення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців	47	21	23	7
4	Організація і проведення виборів на відповідній території	32	15	44	6
5	Реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень	46	11	18	18
6	Реєстрація актів цивільного стану	48	10	13	24
7	Громадська безпека, правопорядок	19	8	40	31
8	Пожежна охорона	20	7	31	37
9	Забезпечення правового інформування і виховання населення	23	4	51	15

Також дослідження довело, що існує кілька проблемних сфер, де повноваження залишаються нерозподіленими: охорона довкілля, поводження з побутовими відходами, здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів; охорона праці; містобудування; цивільний захист; обслуговування біженців; архівна справа тощо.

Зазначене обумовлює необхідність удосконалення чинного законодавства, забезпечення зміни ролі місцевих адміністрацій в процесах управління місцевим розвитком.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Реформа децентралізації влади істотно змінила ситуацію щодо управління місцевим

розвитком. Основні функції і повноваження фактично вже передані органам місцевого самоврядування. Районні державні адміністрації на сьогодні фактично позбавлені важелів управління у таких сферах, як: економічний розвиток; освіта; охорона здоров'я; культурний розвиток; підтримка молоді та розвиток спорту; житлово-комунальне господарство; транспорт; побутове і торговельне обслуговування; будівництво; земельні відносини.

Певні важелі впливу залишаються у таких сферах: охорона навколишнього середовища; захист прав і законних інтересів громадян, зокрема, в контексті ведення Державного реєстру виборців, ведення архівів, державних реєстрів тощо; оборонна та мобілізаційна робота, цивільний захист.

У сфері безпосередньої відповідальності районних державних адміністрацій залишається лише сфера соціального захисту населення.

В умовах позбавлення реальних адміністративних функцій і повноважень, сьогодні районні державні адміністрації на місцевому рівні перетворюються на “пункт збору, обробки і передачі інформації”, яка потім передається вищим органам влади. Саме тому провідними і такими, що найкраще виконуються, в діяльності більшості структурних підрозділів є інформаційні та аналітичні функції. При цьому головною метою своєї діяльності працівники адміністрацій визнають виконання актів вищих органів влади.

На цьому фоні другорядними і такими, що майже або неефективно виконуються, вважаються такі функції, як: реалізації державної політики на місцях (окрім соціальної політики); наглядова; рекомендаційна; консультативна; координаційна; просвітницька тощо.

Наслідком зазначеного стає: гальмування реформ у багатьох сферах, зокрема, у сфері освіти, медицини, тощо; відсутність належного державного нагляду над діяльністю органів місцевого самоврядування; невиконання державних та регіональних стратегій і програм, гальмування місцевого розвитку і вирішення назрілих місцевих проблем; відсутність належної співпраці і партнерства між державними, самоврядними, громадськими та приватними інститутами на районному рівні; нерозуміння громадянами

сутності державної політики та реформ, що проводяться, зокрема, і реформи щодо децентралізації влади.

Таким чином розроблено пропозиції до моделі оптимізації функціональних обов'язків районних державних адміністрацій: законодавчо визначити головною місією районних державних адміністрацій представлення інтересів держави і сприяння реалізації державної політики на районному рівні. Визначити головними в діяльності такі функції, як:

- соціальна (забезпечення дотримання державних соціальних стандартів і норм на відповідній території);
- інформаційно-аналітична (збір, узагальнення інформації щодо місцевого розвитку, проведення опитувань громадської думки, експертів);
- рекомендаційна (розробка рекомендацій щодо реалізації державних, а також регіональних стратегій і програм на місцевому рівні);
- наглядова (здійснення державного нагляду за рішеннями, що ухвалюються органами місцевого самоврядування, а також здійснення нагляду за дотриманням чинного законодавства усіма суб'єктами місцевого розвитку);
- консультаційна (надання правової допомоги громадянам і організаціям);
- координаційна (координація діяльності усіх державних органів і установ, які працюють на відповідній території, налагодження партнерських відносин між усіма суб'єктами місцевого розвитку, їх залучення до реалізації державних і регіональних стратегій і програм);
- просвітницька (інформування громадян щодо сутності та основних напрямів реалізації державної політики).

Передумовами упровадження нової моделі є: завершення реформи децентралізації влади і процесу об'єднання територіальних громад, затвердження Кабінетом Міністрів нових Типових положень про структуру місцевих державних адміністрацій внесення змін до законів:

- “Про місцеві державні адміністрації”, з чітким розподілом функцій визначенням місії, функцій та повноважень обласних і районних адміністрацій;
- “Про органи місцевого самоврядування”, з передачею більшості

делегованих повноважень до виключної компетенції ОМС та ін.

Відзначимо, що 3 листопада 2019 р., тобто через 4 місяці після завершення дослідження, Кабінет Міністрів України ухвалив два важливих нормативно-правових документи. По-перше, Постанову № 926, згідно з якою кількість працівників РДА з 2020 р. має бути скорочено на 18449 позицій [3]. По-друге, Постанову № 923, згідно з якою затверджується Рекомендаційний перелік структурних підрозділів районної, районної у м. Києві та Севастополі державної адміністрації [4]. Відповідно до цього переліку у РДА рекомендується залишити такі підрозділи, як: архівний (крім районної у м. Києві держадміністрації); житлово-комунального господарства, містобудування, архітектури, інфраструктури, енергетики та захисту довкілля; культури, молоді та спорту; освіти; соціального захисту населення; фінансів; з питань надання адміністративних послуг та державної реєстрації; з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами; Службу у справах дітей.

При цьому вказується, що “не допускається утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність: територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; сільської, селищної, міської ради об’єднаної територіальної громади та її виконавчих органів, межі юрисдикції яких повністю співпадають з межами району; сільських, селищних, міських рад об’єднаних територіальних громад та їх виконавчих органів, межі юрисдикції яких повністю співпадають з межами району”.

Отже, масштабні реформи системи управління та зміни функцій органів влади на місцевому рівні розпочато... Їх методичне забезпечення стане предметом для наших подальших досліджень.

#### Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 09.09.2019).
2. Об’єднання громад: перелік і основні дані / Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 09.09.2019).
3. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та скасування

постанови Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 746 : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2019 р. № 926. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2019-%D0%BF> (дата звернення: 09.09.2019).

4. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2019 р. № 923. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/923-2019-%D0%BF> (дата звернення: 09.09.2019).

### References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 333-r. (2014). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> [in Ukrainian].

2. Obiednannia hromad: perelik i osnovni dani. Detsentralizatsiia. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> [in Ukrainian].

3. Pro vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy ta skasuvannia postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 chervnia 2019 r. № 746: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2019 r. № 926 (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].

4. Pro vnesennia zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18 kvitnia 2012 r. № 606: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2019 r. № 923. (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/923-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].

**Kotukov O. A.,**

*PhD in Sociology, Associate Professor, Associate Professor of Political Science and Philosophy,  
KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0003-2494-5298*

### Transformation of functions of local authorities in the conditions of decentralization

*The current state of reform on decentralization of power in Ukraine at the local level is considered. The example of the three administrative districts and through a sociological survey of local government employees shows the achievements and main problems of the ongoing reforms. It is noted that as a result of the reform, district state administrations are now effectively devoid of leverage in such areas as: economic development; education; health care; cultural development; youth support and sport development; utilities; transport; household and commercial services; construction; land relations. Certain levers of influence remain in areas such as: environmental protection; protection of the rights and legitimate interests of citizens, in particular in the context of maintaining the State Voters Register, maintaining archives, state registers, etc.; defense and mobilization work, civil protection. In the area of direct responsibility of district state administrations, only the sphere of social protection of the population remains.*

*It is proved that in the conditions of deprivation of real administrative functions and powers, today the district state administrations at the local level are transformed into a “point of collection, processing and transfer of information”, which is then transferred to higher authorities. For this reason, information and analysis functions are the leading and best performing in most structural units. Against this background, functions such as: the implementation of state policy on the ground (except social policy) are considered secondary and practically ineffective; supervisory; advisory; advisory; coordination; educational and more. The basic directions of reforming the relations between local state administrations and the united territorial communities in Ukraine are highlighted. Features that should be left to local administrations are highlighted. Thus, in particular, it is proposed that the main mission of the district state administrations be to legislate to represent the interests of the state and promote the implementation of state policy at the district level. To define the main functions in the activity as: social (ensuring observance of state social standards and norms in the respective territory); information-analytical (gathering, summarizing information on local development, conducting public opinion polls, experts); advisory (development*



*of recommendations on implementation of national as well as regional strategies and programs at the local level); supervisory (state supervision of decisions taken by local self-government bodies, as well as supervision of compliance with applicable legislation by all local development actors); consulting (providing legal assistance to citizens and organizations); coordination (coordination of activities of all state bodies and institutions operating in the respective territory, establishing partnerships between all actors of local development, their involvement in the implementation of state and regional strategies and programs); educational (informing citizens about the nature and main directions of public policy implementation).*

*The necessity of substantial reduction of powers and employees of executive bodies at the district level has been proved*

**Keywords:** functions; powers; decentralization reform; district state administrations; local self-government bodies; united territorial communities.

*Надійшла до редколегії 29.10.2019 р.*

