

**ДУ «Інститут регіональних досліджень імені  
М.І.Долішнього НАН України»**

**Методичні рекомендації  
з моделювання територіальних громад базового рівня  
(міських, селищних, сільських)**

**Львів – 2015**

## Зміст

1. Важливі терміни та поняття.....	3
2. Основні положення щодо моделювання територіальних громад базового рівня.....	4
3. Послідовність дій при моделюванні територіальних громад базового рівня.....	9
Використані джерела.....	13
Додатки.....	14

Автор: к.е.н., с.н.с. Жук П.В.

## 1. Важливі терміни та поняття

*Адміністративно-територіальний устрій (АТУ)* - поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці (АТО) різних рівнів, відповідно до якого формується структура органів публічної влади та система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних та інших взаємозв'язків між адміністративно-територіальними одиницями й центральними органами державної влади у процесі забезпечення потреб життєдіяльності громадян, територіальних громад, стійкого регіонального розвитку та зміцнення могутності країни.

*Адміністративно-територіальна реформа (АТР)* – значні зміни адміністративно-територіального устрою та системи організації і механізмів функціонування публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування) в країні, спрямовані на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) та загальнодержавних інтересів.

*Адміністративно-територіальні одиниці* - просторові адміністративно-територіальні утворення – частина території країни з визначеним правовим статусом, у котрій реалізується певний перелік владних функцій через органи державної влади чи місцевого самоврядування.

*Адміністративна реформа* – зміни відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування.

*Реформа місцевого самоврядування* – зміна системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян та територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, в соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

*Адміністративно-територіальні одиниці базового рівня* - територіальні громади: *сільські* (у разі входження тільки сільських поселень), *селищні* (у разі входження селищних, або селищних і сільських поселень), *міські* (у разі входження міських, або міських, селищних і сільських поселень).

## **2. Основні положення щодо моделювання територіальних громад базового рівня**

*Метою* адміністративно-територіальної реформи в Україні розглядається формування ефективної системи територіального устрою країни як об'єктивної умови становлення громадянського суспільства шляхом децентралізації здійснення публічної влади та функцій управління, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення ефективного середовища для розвитку місцевого самоврядування.

Основні завдання АТР сформульовані у положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р, яка націлює на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [ 1 ].

У процесі адміністративно-територіальної реформи необхідно забезпечити:

### *1. Упорядкування системи АТУ через:*

а) перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно – територіального устрою, яка включатиме 3 рівні: перший – область, АР Крим, місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, місто-район (обласні центри, міста обласного значення з чисельністю населення понад 150 тис. мешканців); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;

б) відхід від ускладненої діючої системи АТУ, при якій у межах одних

АТО діють інші адміністративно-територіальні одиниці того ж рівня, чи містяться території інших адміністративно-територіальних одиниць;

в) забезпечення територіальної цілісності адміністративно-територіальних одиниць, при якій зникають так звані міжпоселенські території, кожна адміністративно-територіальна одиниця є нерозривною, анклавів одних АТО на території інших не допускаються;

г) прагнення до управлінської, фінансово-економічної, соціальної, демографічної самодостатності одиниць адміністративно-територіального устрою; укрупнення, з урахуванням регіональних особливостей та доцільності, адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

2. Уникнення розриву між владою та громадянами, ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення через створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання самоорганізації громадян.

3. Побудову ефективнішої управлінської структури в системі АТУ з досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ, що можна досягнути шляхом:

а) розмежування функцій та повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування із законодавчим визначенням переліку питань місцевого значення та віднесенням їх до виключної компетенції органів місцевого самоврядування;

б) розподілу функцій та повноважень органів публічної влади за рівнями АТУ виходячи з принципів наближення адміністративних, соціально-культурних, господарсько-комунальних та інших послуг до населення, ефективнішого і якіснішого надання таких послуг, включення членів територіальних громад безпосередньо, через органи управління адміністративно-територіальними одиницями та самоорганізацію громадян у вирішення питань місцевого значення;

в) усунення підміни повноважень органів місцевого самоврядування органами державної влади, формування виконавчих органів місцевого самоврядування на усіх рівнях;

г) визначення суті та меж контрольних функцій органів державної влади стосовно органів місцевого самоврядування.

*4. Зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової і управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць шляхом:*

а) розробки та реалізації державної політики стимулювання економічного розвитку сільських територій та малих міст, створення умов для вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;

б) наділення адміністративно-територіальних одиниць майном та ресурсами, необхідними для виконання завдань місцевого значення та делегованих органами державної влади функцій;

в) зміни міжбюджетних відносин, кардинального збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів та гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад, запровадження ефективної системи бюджетного вирівнювання;

г) дотримання принципу незалежності між державним бюджетом та бюджетами базового, районного, обласного рівнів.

***Модель адміністративно-територіального устрою.*** Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня в системі адміністративно-територіального устрою України розглядаються *територіальні громади: сільські, селищні, міські* (з можливим виділенням територіальних громад районів у великих містах з чисельністю населення понад 300 тис.); *райони; області, Автономна Республіка Крим, м. Київ.*

Враховуючи низький ресурсний потенціал дрібних діючих самоврядних громад в Україні, у процесі адміністративно-територіальної реформи доцільно провести укрупнення АТО базового рівня. При цьому мінімальна чисельність територіальних громад, як правило, має бути близькою до 5 тис. мешканців (менше у малонаселених регіонах з невисокою щільністю поселень) і включати кілька поселень [ 2 – 4 ] .

Загалом модель системи адміністративно-територіальних одиниць в Україні матиме наступний вигляд. Базовому рівню самоврядування

відповідатимуть адміністративно територіальні одиниці – *територіальні громади: сільські, селищні, міські.*

Середній рівень адміністративно-територіального поділу становитимуть райони, територія яких складатиметься з територіальних громад, розташованих у їх межах. Міські територіальні громади з чисельністю мешканців понад 150 тис. при цьому можуть поєднувати компетенції АТО рівня району і міської територіальної громади (міста-райони).

Вищий рівень адміністративно-територіального поділу відповідатиме областям, Автономній Республіці Крим та місту зі спеціальним статусом Києву.

При цьому устрій самоврядування не повинен мати ієрархії. Складові системи адміністративно-територіального устрою в самоврядному аспекті мають діяти за принципом субсидіарності, доповнювати одна одну, а не накладатися (побудова вертикалі державної влади може здійснюватися через систему АТУ і за іншими принципами).

Найважливішим завданням є реформування АТУ насамперед на базовому рівні.

Враховуючи наявну подрібненість АТО базового рівня, їх укрупнення вбачається шляхом об'єднання існуючих АТО.

При формуванні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня слід керуватися наступними підходами:

1) утворення АТО базового рівня та встановлення їх меж здійснюється у відповідності до Конституції України та вимог чинного законодавства;

2) формування територіальних громад як нових АТО базового рівня проводиться шляхом об'єднання наявних сільських, селищних, міських рад з урахуванням економічних, соціальних, демографічних, етнокультурних, географічних, історичних особливостей їх території;

3) наявні АТО базового рівня з високим соціально-економічним й управлінським потенціалом (насамперед міські ради) можуть бути перереєстровані у територіальні громади без процедури об'єднання;

4) на території кожної територіальної громади мають перебувати інфраструктурні об'єкти, необхідні для забезпечення їх дієздатності та виконання передбачених законом завдань і повноважень;

5) на території АТО базового рівня не може існувати кілька територіальних громад зі статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування;

6) АТО мають межувати між собою, не може існувати територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування (винятком можуть стати окремі режимні території);

7) при визначенні меж АТО має бути врахований принцип територіальної доступності соціальних, адміністративних та громадських послуг;

8) назва територіальної громади кореспондується з назвою поселення, яке є її адміністративним центром.

При низькій економічній спроможності більшості територій в Україні, зокрема сільських, виникають застереження щодо фінансової самодостатності територіальних громад та пропонуються принципи їх створення навколо центрів економічної активності [ 5 ]. З цим варто погодитися, але доцільно враховувати й тезу одного з ідеологів адміністративно-територіальної реформи в Польщі Є.Регульського, що *місьцеве самоврядування організовує людей навколо їх місць проживання, а не навколо робочих місць* [ 6 ]. Тобто, при реформуванні АТУ створюються умови для виникнення нових центрів економічної активності й орієнтуватися тільки на наявні методологічно невірно, хоча враховувати їх необхідно.

У процесі моделювання територіальних громад доцільно дотримуватися також наступних вимог:

- Застосовувати метод укрупнення (об'єднання) наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільських, селищних міських рад) без розриву їх територій між новостворюваними АТО.

- Уникати об'єднання АТО, які дотепер входять до різних адміністративних районів, за винятком окремих випадків.



- При виборі адміністративного центру територіальної громади враховувати зручність місцеположення відповідного населеного пункту як центру надання адміністративних, соціальних та інших послуг усім мешканцям територіальної громади, а також брати до уваги історію населеного пункту як адміністративного центру, наявність у ньому відповідних інфраструктурних об'єктів.

### **3. Послідовність дій при моделюванні територіальних громад базового рівня**

Формування ефективних територіальних громад потребує урахування десятків, якщо не сотень, найрізноманітніших чинників різних груп - економічних, соціальних, демографічних, природних, історичних, національних, ментальних, інфраструктурних тощо. З однаковою високою мірою достатності це зробити неможливо. Разом з тим, обов'язково необхідно врахувати наступні чинники.

*Економічні.* Економічне середовище багато в чому зумовлює фінансову самодостатність територіальних громад і, відповідно, можливості забезпечення мешканцям необхідних їм послуг. З відходом від бюджетної «зрівнялівки» рівень економічного розвитку територіальних громад в усе більшій мірі чинитиме вплив на їх благополуччя. Тому при моделюванні АТО важливо виявити ареали та центри наявної чи потенційної економічної активності. Їх доцільно розглядати як ядра об'єднаних економічно самодостатніх територіальних громад.

*Інфраструктурні.* Надання необхідних населенню адміністративних, соціальних, культурних, комунальних та інших послуг вимагає відповідних інфраструктурних об'єктів. Їх наявність та розміщення розглядаються як один з вирішальних чинників при визначенні складу територіальних громад, їх адміністративних центрів.

*Адміністративно-управлінські.* Доступність населенню та якість адміністративних послуг – одна з головних вимог, які слід витримувати в процесі адміністративно-територіальної реформи. Це потребує особливої уваги

до визначення центрів надання таких послуг і наявності підготовлених для цього фахівців.

*Природно-географічні.* У багатьох випадках вони мають вирішальний вплив на транспортну доступність до центрів надання необхідних населенню послуг та на можливості комунікацій у межах територіальних громад. Гірські хребти, ріки, болотні та лісові масиви є природними межами, які розділяють територіальні спільноти людей.

*Демографічні.* Чисельність, статеві-віковий, національний, етнокультурний склад та динаміка населення, міграційні потоки, включаючи локальні трудові міграції, потребують аналізу і врахування при моделюванні АТО.

*Історичні.* Досвід місцевого самоврядування громад, виконання населеними пунктами функцій адміністративних центрів у минулому також важливо враховувати при моделюванні територіальних громад.

### ***Послідовність кроків з моделювання територіальних громад***

#### ***1. Територіальний аналіз.***

1. Аналіз економічного потенціалу територій. Враховуючи обраний метод формування територіальних громад шляхом об'єднання наявних АТО базового рівня – сільських, селищних, міських рад, аналіз економічного потенціалу доцільно вести у розрізі цих одиниць на основі узагальнюючих економічних показників. Таким інтегральним показником, який відображає результати економічної діяльності у всіх сферах територіального господарювання, є обсяг податкових надходжень. Аналіз диференціації цього показника в його абсолютному виразі й у розрахунку на 1 мешканця у розрізі наявних АТО адміністративного району з картографічним відображенням результатів (приклад стосовно Сокальського району Львівської обл. у додатках 1, 2) дозволяє виявити адміністративно-територіальні одиниці, які фактично є ареалами вищої економічної активності й навколо яких доцільно провести об'єднання.

2. Аналіз розташування об'єктів соціальної інфраструктури в межах адміністративного району для визначення потенційних місць та центрів надання соціальних послуг населенню територіальних громад. На картах з

мережею чинних АТО та населених пунктів, які до них включені, відображається розташування шкіл (з обов'язковим виділенням шкіл I – III ступеня), установ медичного обслуговування (з обов'язковим виділенням лікарень та лікарських амбулаторій).

3. Аналіз чисельності населення. На картах відображається чисельність наявного населення в АТО району (додаток 3), аналізується його динаміка.

4. Аналіз інформації щодо історичних змін в адміністративно-територіальному устрої в межах адміністративних районів. Виділяються населені пункти, які є чи були раніше адміністративними центрами сільських, селищних, міських рад, районів, повітів тощо.

5. Аналіз інформації щодо природних об'єктів, які розмежовують територію: водні об'єкти, гірські хребти та інші орографічні перепони, лісові масиви, заболочені ділянки території тощо.

6. Аналіз інформації про наявну дорожню мережу, об'єкти інженерної інфраструктури (мости, лінії електропередач, системи водопостачання й каналізації тощо), військові полігони й інші режимні території.

## *II. Визначення складу територіальних громад*

Крок 1. Виявлення економічних ядер територіальних громад - міських, селищних, сільських рад з вищим економічним потенціалом, які доцільно розглядати як базові для приєднання суміжних й формування укрупнених територіальних громад.

Крок 2. Визначення суміжних АТО, які тяжіють до визначених базових і разом з ними можуть утворювати територіальні громади. При цьому слід дотримуватися умови щодо як правило 15-20-хвилинної транспортної доступності від населених пунктів до адміністративного центру новостворюваної АТО (відстань до 15 км для забезпечення можливостей оперативного надання у необхідних випадках медичної, пожежної та іншої невідкладної допомоги).

Крок 3. Виявлення діючих АТО, як правило - сільських рад, які залишаються поза зонами допустимої транспортної доступності до потенційних

центрів новостворюваних АТО (територіальних громад). Вибір варіантів їх об'єднання здійснюється через визначення базової АТО, навколо якої доцільно провести об'єднання. У її якості варто розглядати АТО з вищим демографічним потенціалом, наявністю достатнього інфраструктурного забезпечення.

Крок 4. Проведення аналізу дорожньої мережі в межах потенційно новостворюваної АТО. До її складу не можуть включатися території, фактична транспортна доступність яких орієнтована на населені пункти інших АТО.

Крок 5. Аналіз природних перепон, які можуть унеможливити чи робити недоцільним перебування тих чи інших територій у складі даної АТО.

Крок 6. Оцінка наявності та розташування найважливіших об'єктів соціальної інфраструктури (школи I – III ступенів чи гімназії, лікарські амбулаторії тощо), на базі яких територіальна громада забезпечуватиме надання соціальних послуг населенню у передбаченому законодавством обсязі.

Крок 7. Оцінка наявності та розміщення необхідних адміністративних приміщень, наявності управлінських кадрів необхідної кваліфікації.

Крок 8. Визначення з урахуванням результатів попередніх кроків доцільного територіального складу новостворюваних АТО (діючих міських, селищних, сільських рад, які пропонується включити до територіальних громад) та їх адміністративних центрів. У якості адміністративного центру обирається населений пункт, який раніше виконував адміністративні функції – центри областей, районів, міських, селищних, сільських рад. Доречно щоб центр новостворюваної АТО був близьким до її географічного центру.

Крок 9. Підготовка районних картосхем пропонованих територіальних громад (приклад у додатку 4) та їх паспортів (інформаційних довідок) (додаток 5).

Крок 10. Апробування проектів моделей територіальних громад. Врахувати при камеральному опрацюванні моделей АТО усі особливості дії місцевих факторів практично неможливо. Тому на завершальному етапі моделювання проектів АТО їх необхідно подати на експертизу фахівцям відповідних органів місцевого самоврядування – районних, сільських, селищних, міських рад.

Після доопрацювання схем з урахуванням висловлених зауважень фахівців, їх варто винести у встановленому порядку на громадські обговорення.

Крок 11. Подання проектів моделей АТО базового рівня для включення у регіональні перспективні плани формування територіальних громад. Розроблені проекти моделей АТО базового рівня, які пройшли експертизу та громадські обговорення, подаються розробниками уряду АРК, обласним державним адміністраціям для використання при затвердженні передбачених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [ 7 ] регіональних перспективних планів формування територіальних громад.

### **Використані джерела:**

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333- «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Лісовий А. Розукрупнення областей – перший етап адміністративно-територіальної реформи // Економіст.- № 8. – 2008. – С. 26 – 30.

3. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.:ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.

4. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Київ, 2005. – 238 с.

5. Проект методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.

6. Ведерникова І. Децентралізація: чи ввійде Україна у відчинені двері, як Польща 1989-го? // Дзеркало тижня, 18 липня 2014 р.

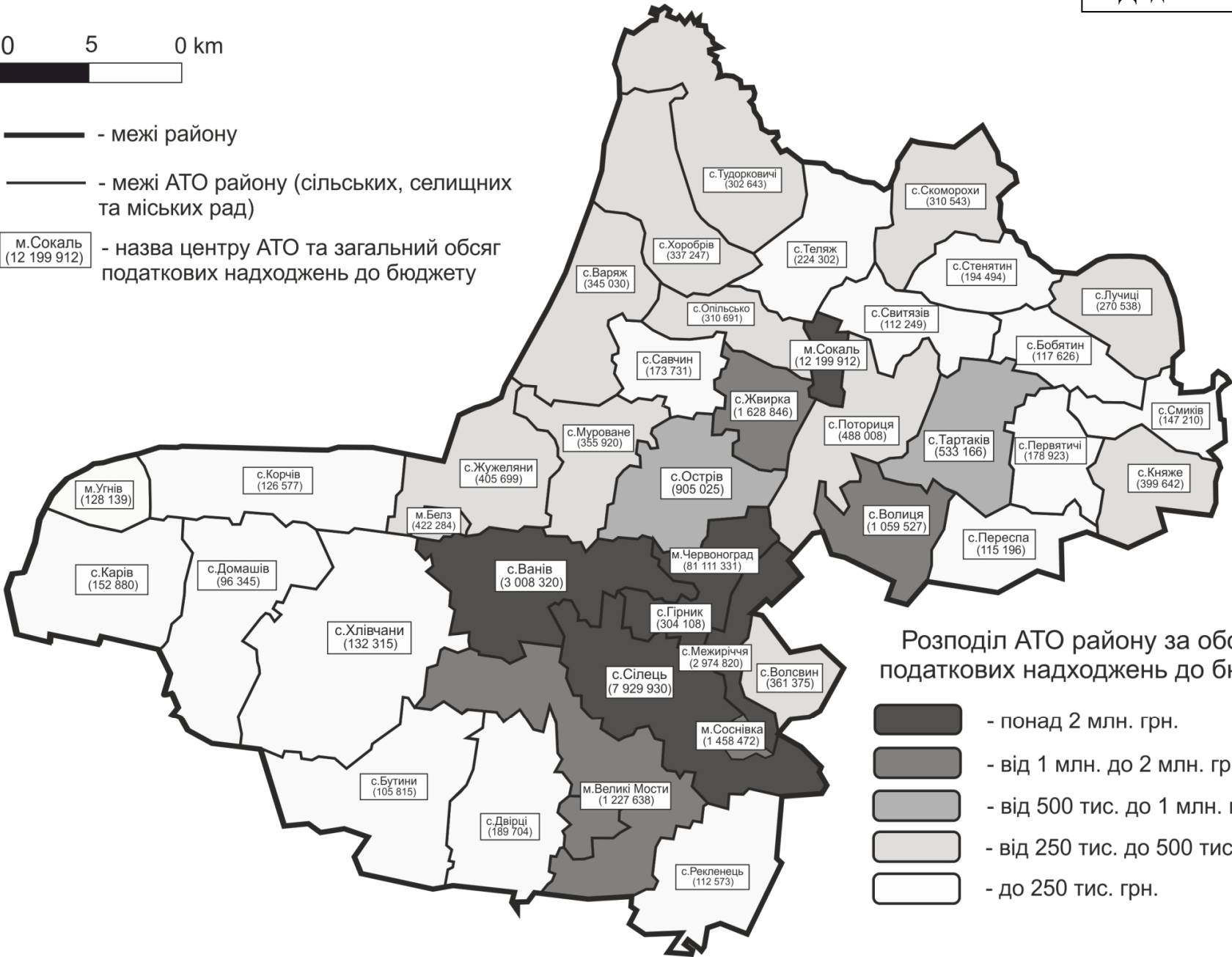
7. Закон України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. [І.О.Кресіна та ін.] – К.: Логос, 2009. – 480 с.

9. Методика моделювання територіальних громад / Інститут громадянського суспільства; упорядник О.С.Врублевський. – К., 2009 – 16 с.



- межі району
- межі АТО району (сільських, селищних та міських рад)
- м.Сокаль (12 199 912) - назва центру АТО та загальний обсяг податкових надходжень до бюджету



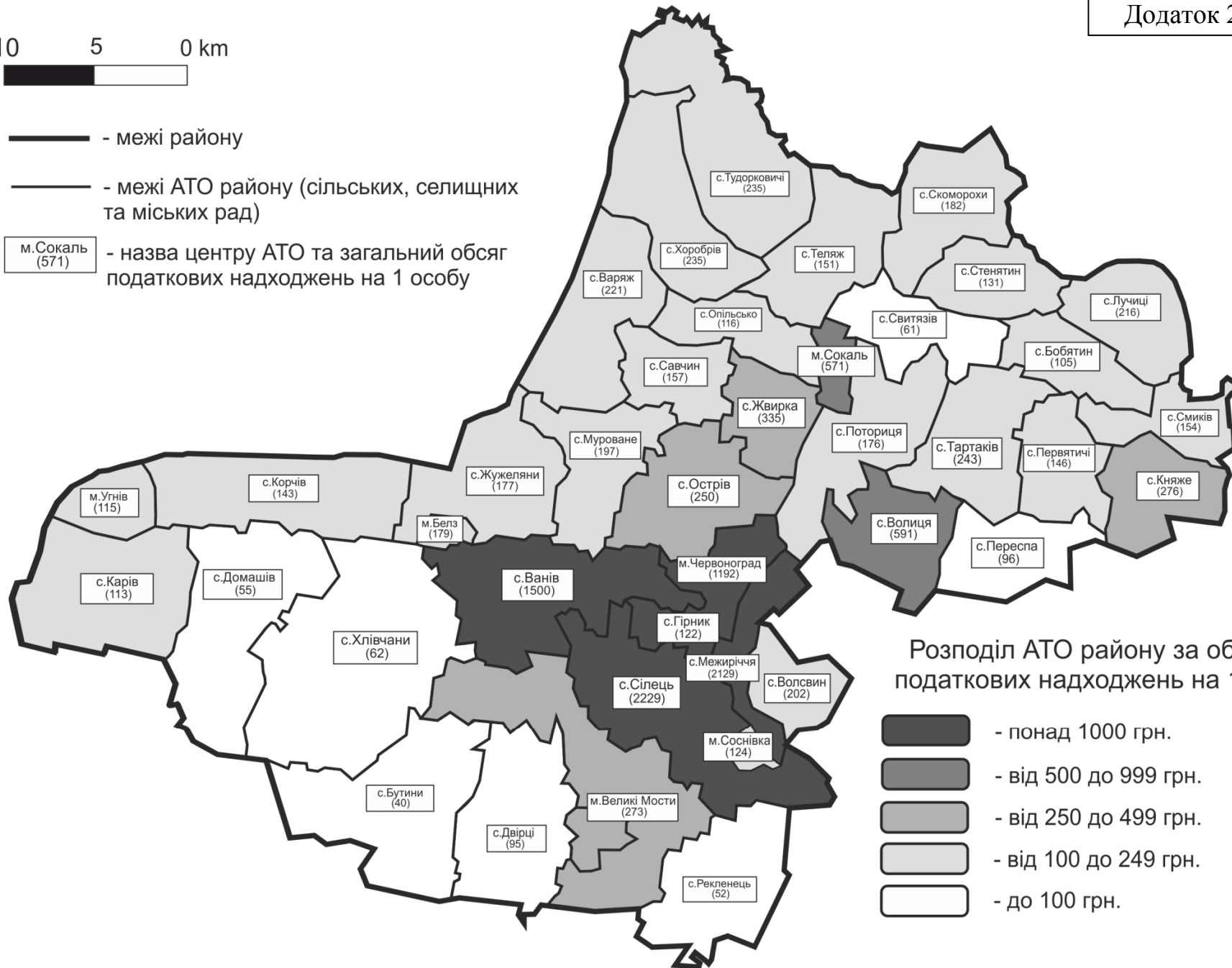
Розподіл АТО району за обсягом податкових надходжень до бюджету

- понад 2 млн. грн.
- від 1 млн. до 2 млн. грн.
- від 500 тис. до 1 млн. грн.
- від 250 тис. до 500 тис. грн.
- до 250 тис. грн.



- - межі району
- - межі АТО району (сільських, селищних та міських рад)
- м.Сокаль  
(571)

 - назва центру АТО та загальний обсяг податкових надходжень на 1 особу



Розподіл АТО району за обсягом податкових надходжень на 1 особу

- понад 1000 грн.
- від 500 до 999 грн.
- від 250 до 499 грн.
- від 100 до 249 грн.
- до 100 грн.



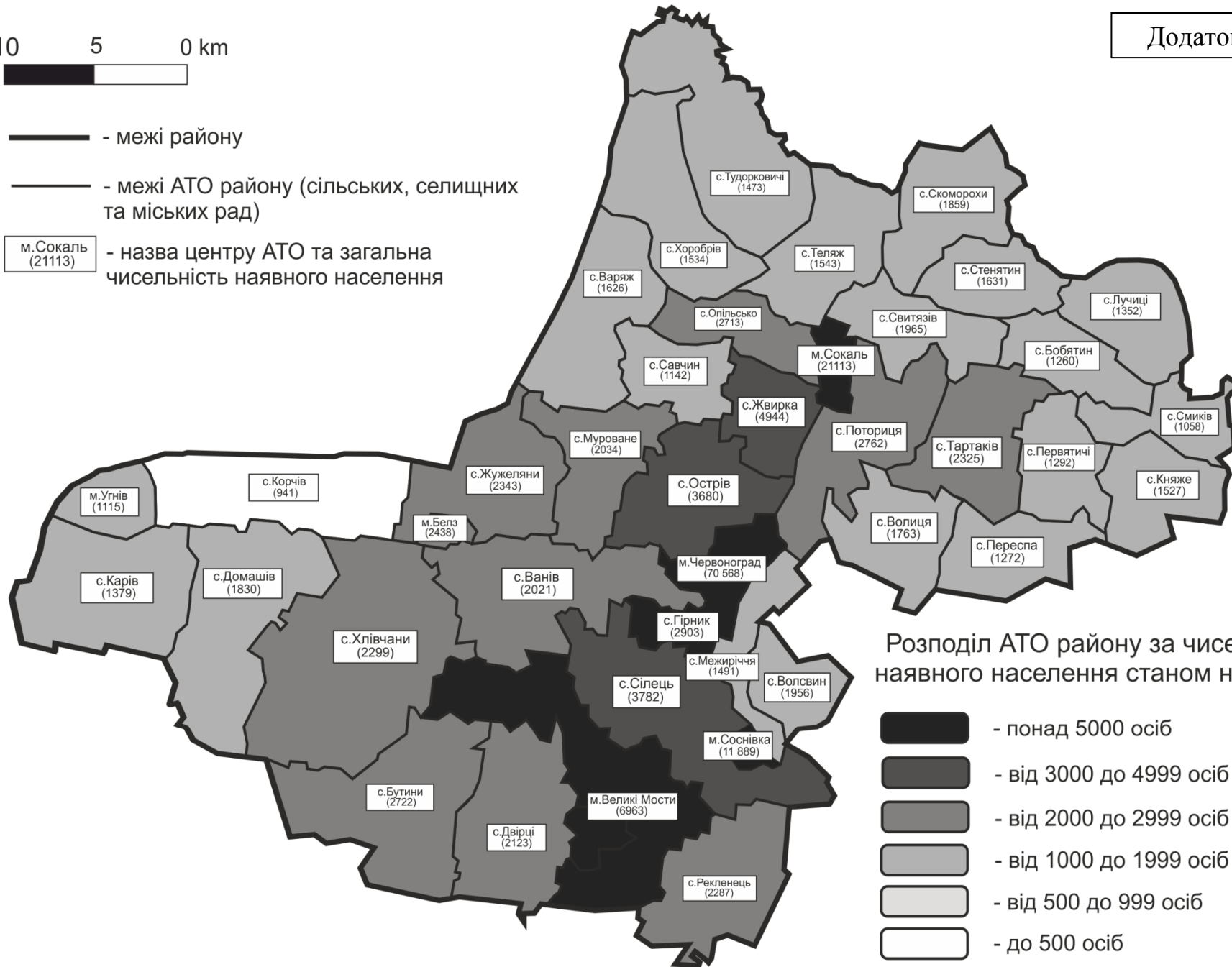
10 5 0 km



— - межі району

— - межі АТО району (сільських, селищних та міських рад)

м. Сокаль (21113) - назва центру АТО та загальна чисельність наявного населення

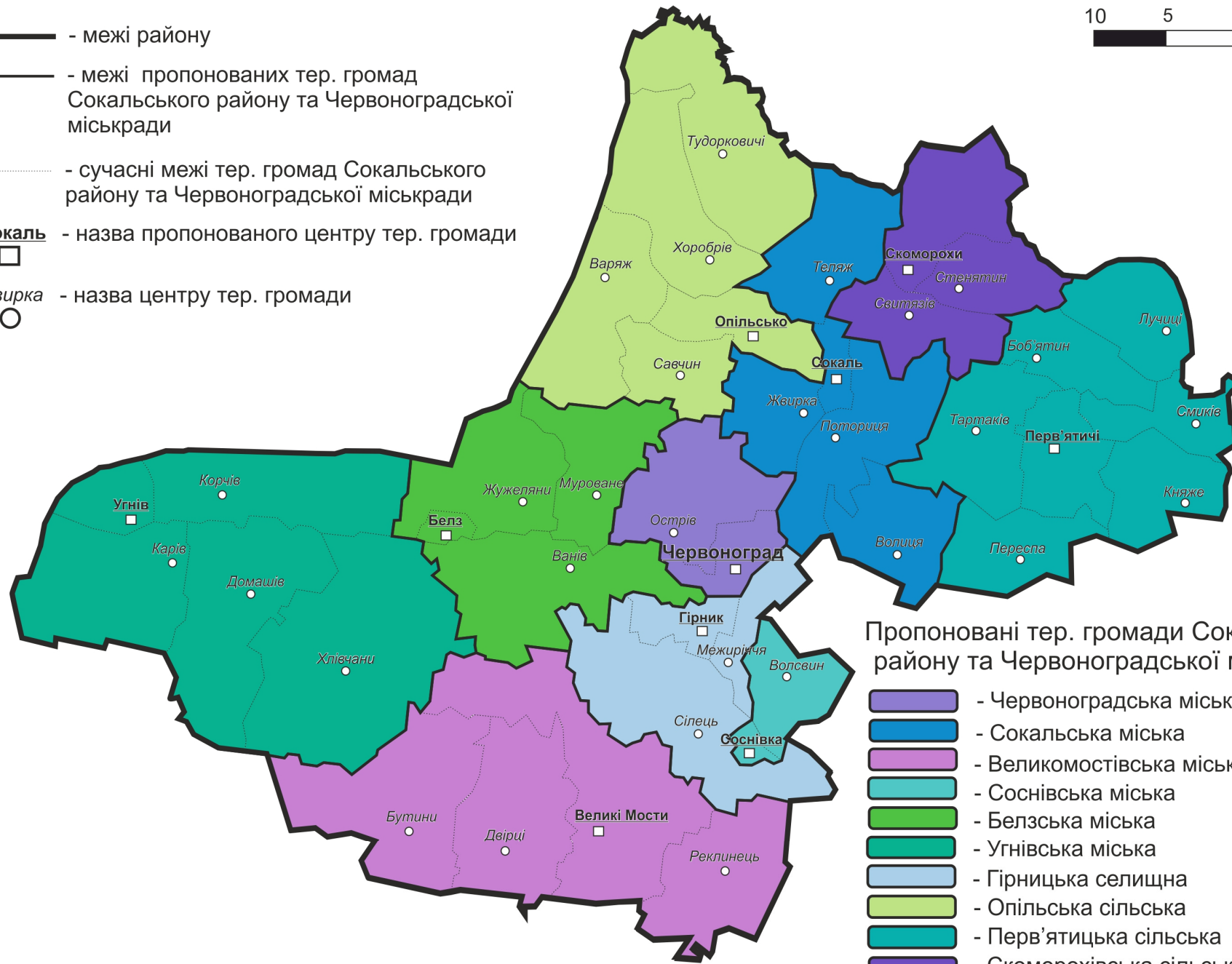


Розподіл АТО району за чисельністю наявного населення станом на 2008 р.





- - межі району
- - межі пропонуванних тер. громад Сокальського району та Червоноградської міськради
- ..... - сучасні межі тер. громад Сокальського району та Червоноградської міськради
- Сокаль** - назва пропонуваного центру тер. громади  
□
- Жвирка** - назва центру тер. громади  
○



Пропонувані тер. громади Сокальського району та Червоноградської міськради

- - Червоноградська міська
- - Сокальська міська
- - Великомоствівська міська
- - Соснівська міська
- - Белзська міська
- - Угнівська міська
- - Гірницька селищна
- - Опільська сільська
- - Перв'ятицька сільська
- - Скоморохівська сільська

## Додаток 5

### **Інформаційна довідка про територіальну громаду**

1. Назва ТГ.
2. Адміністративний центр, відстань від нього до адміністративного центру району, області.
3. Перелік діючих на сьогодні міських, селищних, сільських рад які включаються до ТГ.
4. Чисельність населення та його склад (частка чоловіків, жінок; кількість осіб пенсійного віку, кількість дітей дошкільного та шкільного віку).
5. Площа території.
6. Населені пункти ТГ: категорія (місто, селище, село), назва, чисельність населення, відстань до адміністративного центру ТГ.
7. Установи та об'єкти соціальної інфраструктури (освіти, охорони здоров'я, культури, спорту), які передбачається утримувати за рахунок місцевого бюджету (у визначених законодавством України випадках - державного бюджету) для надання послуг мешканцям ТГ у відповідності із законодавчо чи нормативно визначеною номенклатурою та обсягами: назва, місце розташування, місткість, стан (потребують ремонту, реконструкції, не потребують) тощо.
8. Установи та об'єкти комунальної сфери, які передбачається утримувати за рахунок місцевого бюджету для надання послуг мешканцям ТГ: назва, місце розташування, продуктивність (потужність), стан (потребують ремонту, реконструкції, не потребують) тощо.
9. Наявні адміністративні приміщення, які використовуються (можуть використовуватися) для функціонування органів місцевого самоврядування ТГ: назва, місце розташування, площа, стан (потребують ремонту, реконструкції, не потребують) тощо.