

2.5. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА ЕКОНОМІЧНОГО ТА СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Економічний та соціальний розвиток ресурсно та просторово невід’ємно пов’язаний з певною територією, від характеристик та особливостей якої великою мірою залежить його спрямованість та динаміка.

Відповідно до теорії організації її комплексний розвиток можливий лише за умови цілеспрямованого розвитку всіх її елементів, що є повноцінними носіями системних властивостей. Територіально-управлінськими компонентами будь-якої країни



Рис. 3.22. Характеристика адміністративно-територіального устрою України, закріпленого Конституцією України

є її адміністративно-територіальні одиниці, що формують її адміністративно-територіальній устрій. В Україні на сучасному етапі можна виділити чотири рівні адміністративно-територіального устрою: загальнодержавний, обласний, районний та первинний (рис. 3.22).

В країнах постсоціалістичного табору в трансформаційний період постала проблема становлення інституційно окреслених життєздатних адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали критеріям нормативно-правової визначеності, організаційної завершеності та фінансово-економічної достатності. Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними владними рівнями були та залишаються предметом дискусій в країнах колишнього соцтабору.

Однією з основних характеристик територіальної спільноти базового рівня (ТСБР) є її життєздатність. Під життєздатною ТСБР ми розуміємо свідомо сформовану, економічно, соціально й політично активну людську спільноту, максимально самодостатню у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими та економічними ресурсами.

Вагомим чинником переважання деструктивних тенденцій в розвитку управлінської та інших підсистем ТСБР, особливо малих, є проблема формування самодостатньої спільноти. Проголошення незалежності, проведення перетворень в політичній та економічній системах Української держави уможливили становлення в ТСБР демократичного інституту управління, що уособлений органами місцевого самоврядування. Але надання конституційного права на самоврядування всім територіальним громадам не стало початком формування життєздатної територіальної громади, а, навпаки, сприяло подрібненню й послабленню ТСБР (табл. 3.27).

Таблиця 3.27

Характеристика сільських територіальних громад до початку адміністративно-територіальної реформи (на 1 січня відповідного року)*

Показник	Рік		2015 рік у % до 1985 року
	1985	2015	
Кількість сільських поселень, одиниць	29188	28490	97,6
Чисельність сільського населення, тис. чол.	17850	14557	81,6
Кількість сільських рад (сільських територіальних громад), одиниць	8621	10278	119,2
Середня чисельність поселень, що входять в сільську територіальну громаду, одиниць	3,4	2,8	82,4
Середня чисельність населення сільської територіальної громади, тис. чол.	2,07	1,42	68,6

*Розраховано за матеріалами апарату Верховної Ради України.

Як бачимо, за період 1985-2015 рр., при скороченні кількості сіл на 698 одиниць (2,4 %), населення на 18,4 % (3293 тис. осіб), кількість сільських рад зросла на 1657 (19,2 %). При цьому кожна сільська рада об'єднує в середньому на 0,6 села

менше, ніж в 1985 р., а чисельність жителів територіальної громади складає всього 1,42 тис. осіб (це на 0,65 тис. менше, ніж 30 років тому). Ці територіальні громади в своїй більшості є формальними та нежиттєздатними утвореннями. За розрахунками фахівців Світового банку, і це підкреслює професор Глен Райт, мінімальний рівень населення територіальної громади має бути не менший 5-6 тисяч осіб [2, С.87]. Проте, просторова та демографічна величина територіальної громади, не менша мінімального рівня, є необхідним, але не єдиним критерієм, що зумовлює її життєздатність. Існуючі сільські територіальні громади, навіть за досконалої податкової системи, ефективного механізму міжбюджетних відносин та за умови зарахування до місцевого бюджету всіх видів податків, мобілізованих на підвідомчих територіях, не можуть забезпечити доходами видатки на виконання покладених на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» функцій та повноважень. Тобто в Україні, замість процесу становлення міцної основи місцевого самоврядування, відбувається протилежний процес — парцелізація сільських територіальних громад — їх подрібнення, що супроводжується зниженням їх ресурсного потенціалу за всіма компонентами.

Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в Україні існували об'єктивні територіально-просторові бар'єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Проведене дослідження функціонування та розвитку ТСБР довело, що однією з основних причин несприятливої соціально-економічної ситуації в малих ТСБР, особливо сільських, є невідповідність сільських територіальних громад вимогам життєздатності територіальних спільнот низового рівня: кількість членів громади не менша мінімально можливого рівня, фінансова автономія, організаційно-правова незалежність, державна підтримка та захищеність, системна цілісність.

Реформування адміністративно-територіального устрою – невід'ємна складова адміністративно-територіальної реформи, що покликана оптимізувати систему управління територіями, впорядкувати взаємовідносини органів влади різних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті. Адміністративно-територіальний устрій держави є її неодмінним атрибутом, чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та держави в цілому.

Адміністративно-територіальний устрій дістався у спадщину Україні від колишнього СРСР. Визначався він імперськими ідеями і був адаптований виключно до командно-адміністративної системи управління. Тому адміністративно-територіальний устрій став на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, сприяв гальмуванню становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Лише з часу отримання Україною статусу незалежної держави з'явилися політичні умови для її розвитку як цілісного державного утворення та проведення зміни адміністративно-територіального устрою на наукових засадах та виходячи з інтересів гарантування безпеки Української держави.

Серед основних проблем дореформеного адміністративно-територіального устрою можна назвати такі:

- непорядкованість його структури. Особливої актуальності ця проблема набуває для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень, на території яких діють інші адміністративно-територіальні одиниці, але які не складають єдиної територіальної громади;
- значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;
- нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівня, що знижує ефективність надання ними відповідних послуг та контролю.

Існуючий адміністративно-територіальний устрій в свою чергу спричиняв дублювання повноважень органів влади різних рівнів, неефективність контролю місцевих органів виконавчої влади, ускладнення земельних відносин. У зв'язку із ускладненою системою адміністративних відносин у регіонах, низькою інвестиційною привабливістю відбувався занепад сільської бюджетної інфраструктури, насамперед на периферії районів і, як наслідок, прискорена міграція та еміграція сільського населення.

До 2015 року адміністративно-територіальний устрій України характеризувався надзвичайною подрібненістю, що й визначало об'єктивну нежиттєздатність територіальних спільнот низового рівня. В Україні ці утворення були в 2,4 рази менші, ніж в Польщі, за площею та в 3,8 рази за чисельністю населення. Щодо Швеції ця відмінність є ще разючішою (відповідно, в 30,1 та 7,7 рази менше) (*Монастирський, Савчук, 2018*). До того ж, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад, середня чисельність населення ТСБР в Україні не відповідала мінімальному рівню. Як зазначалося вище, процес подрібнення територіальних громад в Україні посилювався за часи здобуття незалежності: на території України існувало 10278 сільських територіальних громад, які в своїй більшості склалися з одного-двох сіл та об'єднували менше однієї тисячі населення. Існування дрібних ТСБР в певних зарубіжних країнах (Італія, Іспанія) компенсується тим, що надання основних муніципальних послуг здійснюють не ресурсно слабкі органи муніципального управління, а організації приватного сектору.

Характеристика фінансової автономії є базовою умовою життєздатності територіальної спільноти. Вона означає, що ТСБР може самостійно формувати фінансові ресурси для виконання власних повноважень, спрямованих на надання громадських послуг населенню на рівні не нижче встановлених державою мінімальних соціальних стандартів, та здатне спрямувати частину цих ресурсів в бюджет розвитку, кошти якого використовуються на забезпечення виконання програм економічного й соціального розвитку території. Лише наявність достатніх фінансових ресурсів уможливує утримання територіальною громадою необхідної кількості об'єктів комунальної власності, що становлять матеріальну базу місцевого самоврядування. Вона визначає фінансово-економічну спроможність місцевого самоврядування, яка є основним критерієм ефективності його управлінської діяль-

ності. Проведене дослідження показує, що фінансова база територіальних спільнот базового рівня до проведення початку проведення адміністративно-територіальної реформи формувалася на залишковій основі без врахування податкоспроможності території та не забезпечувала мінімальну потребу органів місцевого самоврядування для належного виконання повноважень щодо економічного й соціального розвитку ТСБР.

Вимога організаційно-правової незалежності вказує на право територіальної громади утворити органи місцевого самоврядування, які за умови діяльності в законодавчому полі держави є незалежними від органів державного управління при виконанні власних повноважень, регіональних органів місцевого самоврядування, самостійно визначають свою структуру та приймають рішення, спрямовані на розвиток підпорядкованої їм території. Формально місцеве самоврядування на рівні ТСБР відповідає даній характеристиці. Однак, ресурсна слабкість більшості самоврядних органів усуває потенційні переваги організаційно-правової автономії представницької влади.

Держава як інститут, що забезпечує загальний розвиток країни, повинна правовими та фінансово-економічними засобами гарантувати зрівноважений розвиток усіх ТСБР, забезпечувати судовий захист дотримання їх конституційних прав усіма суб'єктами владних відносин. Оцінка практики взаємовідносин органів місцевого самоврядування з районними державними адміністраціями в управлінській та фінансово-економічній сферах показує, що на первинному рівні самоврядування відсутній механізм реалізації критерію державної підтримки, не сформоване організаційне забезпечення судового захисту прав та інтересів базових територіальних громад.

ТСБР не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а повинна володіти ознаками мікрорегіону як цілісності територіально-природного, демографічно-соціального та економіко-господарського компонентів, сформованого з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності. Тривалі несприятливі тенденції розвитку малих муніципальних систем зумовили порушення, розбалансування та дегармонізацію усталених зв'язків між їх підсистемами, що є причиною появи некеріваних деструктивних процесів у локальному середовищі.

Дослідження існуючої ситуації у сфері адміністративно-територіального устрою України дозволило, окрім вищезазначених, виявити низку проблем:

- розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклави). Йдеться про існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади. Це створює проблему розмежування самоврядних прав різних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (в адміністративних межах міст загальнодержавного та обласного значення діють 35 рад малих міст);

- збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких типів поселень, як селище міського типу, сільрада, а

також селищна рада та міськрада;

– не чітка визначеність процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст. Так, 14 містам з чисельністю населення менше 20 тис. осіб надано статус міст обласного значення, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку;

– відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та поселень. Це породжує постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної республіки Крим та органами державної влади, зокрема, щодо права власності на землю, податків тощо.

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації розвитку муніципальних утворень є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка покликана вирішити проблему формування правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування.

Питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одного неодмінно позначиться на ефективності вирішення іншого. Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведене в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

Після прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування» в Україні розпочався процес пошуку нової моделі управління розвитком регіонів та територіальних спільнот базового рівня, суб'єктами якого стали органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації (фонди, асоціації), науковці, міжнародні організації та політичні партії. Серед основних документів, які ілюструють цей процес варто виокремити: 1) Концепцію адміністративної реформи в Україні (1998 рік); 2) Концепцію державної регіональної політики (2001 рік); 3) Державну стратегію управління місцевим і регіональним розвитком на 2004-2010 роки (2003 рік); 4) «Реформу для людини» (2005 рік); 5) Концепцію (концептуальні засади) реформи адміністративно-територіального устрою України Української асоціації місцевих та регіональних влад (2005 рік); 6) Концепцію децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування Асоціації міст України та громад (2005 рік); 7) Проект закону «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення механізму організації публічної влади (наступний етап конституційної реформи) (2007 рік); 8) Проект реформи Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (2008-2009 роки); 9) Проект Конституції України (2009 рік); 10) Послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України — наш стратегічний вибір» (2011 рік); 11) Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 рік); 12) Закон України

«Про об'єднання територіальних громад» (2015 рік); 14) зміни до Конституції України (щодо децентралізації державної влади) (2015 рік). Спільними рисами розглянутих підходів є: орієнтація на зміцнення місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації влади; використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади. Серед основних недоліків можна виокремити такі: відсутність комплексності; певна декларативність; вторинність економічної складової; надмірне акцентування на реформуванні апарату управління; розгляд територіального укрупнення як своєрідної панацеї; не врахування потенціалу функціонального об'єднання територіальних громад; небезпека передачі максимуму влади не достатньо інституціоналізованому місцевому самоврядуванню; відсутність застосування технологій антикризового управління; обминання проблеми формування державної муніципальної політики.

Проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України на засадах зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення децентралізації влади, використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади є обов'язковим та необхідним для забезпечення розвитку країни. Однак, таке реформування не може бути формальним, необґрунтованим, невваженим, маскуючи недоречності та архаїзми існуючої моделі територіального управління. Для його реалізації потрібна спільна узгоджена політична воля вищого керівництва країни з урахуванням інтересів територіальних утворень різного ієрархічного рівня.

В дискусіях щодо адміністративно-територіальної реформи забагато уваги відводиться бюрократичному апарату, моделюванню організаційної структури влади. Проте пересічному громадянину, врешті-решт, байдуже хто йому надаватиме послуги — органи місцевого самоврядування чи органи державної влади. В центрі реформи повинна стояти людина, якій органи влади повинні надати якісні послуги. Тому необхідно починати із розроблення соціальних стандартів життя населення, що гарантуватимуться владою. Ці параметри необхідно підкріпити джерелами матеріального та фінансового забезпечення.

Деяко помилковим, на нашу думку, є прагнення провести адміністративно-територіальну реформу одномоментно. Сьогодні слід зосередитися на першочерговому реформуванні первинного рівня місцевого самоврядування, який безпосередньо наближений до конкретної людини. Реформування районів та областей — справа майбутнього. До того ж, штучне перетворення апаратів обласних та районних державних адміністрацій в виконавчі органи місцевого самоврядування не вирішить проблему. Сьогодні треба вести мову про докорінну трансформацію функцій виконавчих органів у відповідності з вимогами часу.

В процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи треба врахувати можливі сценарії її наслідків. Недоцільно опрацьовувати лише оптимістичний сценарій розвитку подій, адже проведення адміністративно-територіальної реформи пов'язане з величезним політичним, соціальним та економічним ризиком. В цьому випадку центральним органам державної влади необхідно застосувати механізм ризик-менеджменту та антикризового управління, зваживши всі «за» і «проти».

Слід зазначити, що формування повноцінної громади за критерієм величини та чисельності населення не має бути самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економі-

чного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу.

В процесі проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно врахувати рецепти, напрацьовані світовим досвідом, адаптовані до наших реалій.

Повноцінна реалізація адміністративно-територіальної реформи в Україні потребує внесення змін до Конституції України та певної модифікації системи місцевого самоврядування. Це відповідало б принципу системності законодавчого забезпечення функціонування певного сегменту держави. Упровадження поняття «громада» потребує перегляду назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади як об'єднання жителів певного населеного пункту.

Проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України на засадах зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення децентралізації влади, використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади є обов'язковим та необхідним для забезпечення розвитку країни. Однак, таке реформування не може бути формальним, необґрунтованим, невиваженим, маскуючи недоречності та архаїзми існуючої моделі територіального управління. Для його реалізації потрібна спільна узгоджена політична воля вищого керівництва країни з урахуванням інтересів територіальних утворень різного ієрархічного рівня.

Таким чином, враховуючи зарубіжний досвід, реформування системи адміністративно-територіального устрою, а, відповідно, й реформування системи місцевого самоврядування в Україні, повинно орієнтуватися на вирішення таких завдань: законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою; встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи адміністративно-територіального устрою; оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць; чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць; децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні; вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; підтримку депресивних територій тощо, а відтак, формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади; створення умов для поліпшення життя населення; забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо); додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Адміністративно-територіальна реформа є хірургічним втручанням у державний організм, що об'єктивно визначає важливість зваженого і науково обґрунтованого підходу до її проведення. В процесі адміністративно-територіальної реформи не просто переокроюватимуться адміністративні межі, а порушуватимуться усталені історичні управлінські та економічні зв'язки. В центрі реформи має стояти не «територія», а людина як найвища цінність Української держави, забезпечення добробуту якої є місією функціонування владного апарату.

В процесі модернізації територіальної основи місцевого економічного розвитку необхідно врахувати, що будь-яке поселення є не відособленим утворенням, а відкритою системою, що за допомогою двосторонніх економічних, соціальних, управлінських, інформаційних зв'язків взаємодіє з іншими населеними пунктами, які в своїй сукупності складають регіональну систему. Об'єктивна історично обумовлена здатність сіл, селищ і міст формувати багатовекторну мережу різнопланових відносин визначає можливість її поглибленого програмованого використання з метою інтегративного вирішення локальних проблем та становлення повноцінного первинного адміністративно-територіального рівня в країні на основі посилення економічної бази комплексного розвитку поселень.

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації розвитку поселень є інтеграція територіальних громад різних населених пунктів з метою об'єднання зусиль для задоволення спільних економічних і соціальних інтересів.

Необхідність становлення життєздатної територіальної громади на первинному рівні визначається загальносвітовим процесом пошуку оптимальної основи муніципального управління. Процес створення міцної первинної одиниці місцевого самоврядування (що отримав назву «процесу комунікації») відбувався в Франції та Швеції шляхом формування комун; в США, в яких тауни та тауншини, спеціальні й шкільні округи як інтегровані муніципальні утворення успішно забезпечують надання членам територіальної громади місцевих послуг. В Польщі, яка мала подібні до України вихідні соціально-економічні та політичні умови постсоціалістичного розвитку, гміни як комунізовані низові суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють ефективну управлінську та господарську діяльність.

З практики зарубіжних країн щодо забезпечення економічного й соціального розвитку ТСБР можна виокремити дві форми інтеграції територіальних громад різних населених пунктів: територіальне (унітарне) об'єднання; функціональне (федеративне) об'єднання.

При територіальному об'єднанні територіальні громади близько розташованих сіл, міст, селищ формують єдину громаду й спільні органи місцевого самоврядування. Методи територіальної інтеграції використовували країни, перед якими стояла проблема вибору оптимального розміру територіальної громади, за якого можливою є її ефективна фінансово-господарська діяльність, застосувавши, як добровільну, так і примусову форму комунізації. Досвід Швеції засвідчив, що недержавне за своєю формою рішення – примусове укрупнення комун (в 1969-1974 роках чисельність комун скоротилася в 3,1 рази) призвело до позитивних зрушень в економічному й соціальному житті країни, сприяло входженню Швеції в четвірку найрозвинутіших країн Європи. В Данії, внаслідок реформи 1974 року,

кількість комун скоротилася з 1388 до 275. У ФРН в процесі реформи 1967-1968 років чисельність общин зменшилася з 24278 до 8514. В Англії та Уельсі кількість округів в 1972 років скоротилася з 1383 до 402. В тих країнах, де процес об'єднання територіальних громад здійснювався на добровільних засадах, він йшов дуже повільно. Зокрема, у Франції кількість комун навіть зростає. У Нідерландах за 100 років чисельність їх зменшилася з 1100 до 700, у Бельгії за період добровільного об'єднання 1961-1971 років – з 2663 до 2359 комун. Польща з початку становлення місцевого самоврядування забезпечила його формування на комунізованій основі: гміна є інтегрованою територіальною громадою, об'єднуючи громади сіл, містечок та міст, і відповідає європейському комунальному стандарту низового рівня самоврядування, що формується територіальною спільнотою кількох населених пунктів. Досвід Польщі показав, що в процесі комунізації не може бути хаотичності та поспішності.

Функціональна інтеграція територіальних громад різних населених пунктів передбачає консолідацію фінансово-матеріальних зусиль для виконання лише певних функцій із збереженням самостійності громад та автономії органів місцевого самоврядування. Показовим в цьому контексті є досвід США щодо формування спеціальних та шкільних округів. В 2018 році в США нараховувалося 14721 шкільний та 29532 спеціальних округи (*Монастирський, Савчук, 2018*). Вони утворюються, як правило, за ініціативою громад для підвищення ефективності надання населенню громадських послуг. Об'єднання на функціональних засадах може бути, як на постійній, так і тимчасовій (цільовій) основі. Існують спеціальні округи для надання послуг освіти, водопостачання, пожежного захисту, каналізації, дренажних та іригаційних систем, житлового будівництва, вивозу сміття, транспортних послуг, збереження природних ресурсів, охорони пам'яток архітектури. Досвід формування таких структур актуальний для України, адже більшість невеликих поселень не спроможна самостійно утримувати об'єкти соціальної сфери, забезпечити комплексність та дієвість надання членам територіальних спільнот якісних громадських послуг.

Функціональна та територіальна інтеграційні форми мають суттєві відмінності (табл. 3.28). Очевидно, що в країнах, де триває процес зміцнення територіальної основи місцевого самоврядування, зокрема в Україні, пріоритетною на початкових етапах має стати форма функціонального об'єднання територіальних громад в процесі вирішення спільних проблем і розглядатися як початковий підготовчий етап формування укрупненої територіальної спільноти на унітарних засадах. Це зумовлено, насамперед: існуванням законодавчо закріпленого права територіальних громад об'єднувати фінансові та матеріальні зусилля для розв'язання окремих завдань економічного й соціального розвитку територій; збереженням загальної економічної, фінансової та політичної самостійності громади в процесі функціональної інтеграції; чіткістю й виразністю цілей ресурсної консолідації територіальних громад. Функціональне об'єднання населених пунктів спрямовується на підвищення якості надання членам територіальних громад соціальних, комунально-побутових послуг, що є об'єктивною базою для зближення територіальних спільнот в рамках інтегрованої управлінської системи.

В процесі забезпечення функціональної інтеграції потрібно дотримуватися принципу пропорційності щодо розподілу ресурсних зусиль різних населених пун-

ктів з врахуванням чисельності можливих споживачів певної послуги в окремій територіальній громаді. Ресурсна участь повинна бути адекватною. Так, якщо певна територіальна громада надала приміщення, інженерні комунікації, що перебувають в комунальній власності, для формування міжкомунального підприємства з надання послуг населенню, то на суму їх оціночної вартості необхідно зменшити участь спільноти у фінансуванні становлення та функціонування суб'єкта економічних відносин.

Таблиця 3.28

Порівняльний аналіз територіального та функціонального типів модернізації територіальної основи місцевого економічного розвитку в Україні

Характеристика, за якою проводиться порівняння	Тип об'єднання	
	Територіальний	Функціональний
Нормативно-правова можливість об'єднання громад	Об'єднання територіальних громад різних населених пунктів, окрім сільських, є юридично неможливим. Для його проведення необхідно внести зміни в Конституцію України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Законодавчому забезпеченню цього процесу сприяло б прийняття Закону України «Про територіальний устрій України»	Таке об'єднання дозволене Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 15 та 60) та Законом України «Про співробітництво територіальних громад»
Роль регіональних органів місцевого самоврядування	Обмежується виконанням консультативно-дорадчих функцій, оскільки в Україні відсутня вертикаль рад, рівні місцевого самоврядування є організаційно незалежними	В процесі функціональної інтеграції територіальних громад певної території обласні та районні ради безпосередньо виконують свою функцію як представника спільних інтересів населених пунктів адміністративно-територіального утворення регіонального рівня
Роль органів державної влади	Фактично, лише держава може із застосуванням різних методів стимулювати об'єднання територіальних громад в комуналізовану структуру. Винятковою формою державного втручання є примусове об'єднання територіальних громад, для застосування якого потрібно сформулювати об'єктивні чіткі й однозначні критерії об'єднання та внести зміни в законодавчу базу	Не втручаються в ініціативу територіальних громад. Лише в консультативно-дорадчій формі можуть звернути увагу органів місцевого самоврядування на доцільність об'єднання зусиль щодо виконання окремих функцій локального значення (пожежна охорона, муніципальна міліція, природоохоронна діяльність на місцевому рівні та ін.). В разі об'єктивної зацікавленості й згоди всіх сторін об'єднання певні управління чи відділи районної державної адміністрації можуть виступити асоціативними членами інтегративної структури, надавши відповідні ресурси для її функціонування
Управлінсько-	Потребує пошуку моделі муні-	Управління функціональним

<p>організаційне забезпечення функціонування об'єднання</p>	<p>ципального управління, яка б забезпечила представлення й захист інтересів всіх населених пунктів, що входять до складу об'єднання</p>	<p>об'єднанням можуть здійснювати спеціальні проектні групи, сформовані з представників органів місцевого самоврядування – членів інтеграційної структури. Оперативний моніторинг його функціонування повинні здійснювати сільські, селищні та міські голови</p>
<p>Дотримання адміністративних меж в процесі інтеграції територіальних громад та приналежності громади до певного адміністративного регіонального утворення</p>	<p>Об'єднання первинних адміністративно-територіальних одиниць за територіальною ознакою означає автоматичне проведення кордонів комунізованого утворення по зовнішній межі адміністративних формувань, що входять до його складу. Без модифікації вторинного (районного та обласного) територіального поділу інтеграція базових територіальних громад в унітарній формі може відбуватися лише в межах одного регіонального утворення</p>	<p>Кордони такого утворення не завжди повинні співпадати з адміністративними межами адміністративно-територіальних одиниць. Це дає змогу використати варіативність та гнучкість інтеграції при формуванні функціональних систем. Так, проблема формування спеціальних самоврядних зон виникає найбільш гостро перед громадами сіл, які знаходяться поблизу адміністративних кордонів районів та областей, розміщені ближче до міста іншої адміністративно-територіальної одиниці, аніж до свого районного центру</p>
<p>Можливі позитивні наслідки об'єднання</p>	<ul style="list-style-type: none"> – зміцнення фінансово-матеріальної основи місцевого самоврядування; – поліпшення якості надання громадських послуг населенню території; – зростання потенційної здатності органів місцевого самоврядування щодо захисту своїх прав в судовому порядку; – можливість використання механізму програмування соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади; – посилення управлінської ролі органів місцевого самоврядування, зокрема, покращення їх кадрового потенціалу та матеріально-технічного забезпечення; – інтенсифікація процесу формування агропромислових об'єднань, в т.ч. кластерних утворень 	<ul style="list-style-type: none"> – поліпшенню якості надання громадських послуг населенню території; – скорочення термінів реалізації муніципальних проектів; – розширення спектру громадських послуг, що надаються населенню території; – зменшення можливості виникнення громад-«паразитів», жителі яких безоплатно користуються громадськими послугами інших територіальних утворень
<p>Можливі негативні наслідки об'єднання</p>	<ul style="list-style-type: none"> – дестабілізація ситуації в поселеннях, які до об'єднання динамічно розвивалися; – формування периферійних зон, умови життя в яких відрізнятимуться від життєвого середовища центру об'єднаної гро- 	<ul style="list-style-type: none"> – можливість порушення пропорцій фінансування спільного проекту та обсягу використання його результатів; – ймовірність низького рівня колегіальності управління фінансовими потоками;

	мади; – утруднення транспортно-просторової доступності отримання певних громадських послуг	– невизначеність правового статусу спільної власності територіальних громад
--	---	---

Для забезпечення ефективності функціональної інтеграції населених пунктів, пошуку варіантів такої співпраці з використанням технології колегіального управління консолідованими ресурсами доцільним є створення територіальних асоціативних структур місцевого самоврядування: консультативних рад сільських, селищних, міських голів адміністративного району; асоціацій органів місцевого самоврядування певної території (не обов'язково в межах адміністративного району чи області).

Досвід муніципального управління зарубіжних країн, необхідність активізації регулювання несприятливих тенденцій економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня обумовлюють об'єктивність їх перспективного укрупнення для забезпечення життєздатності. Враховуючи сучасну ситуацію, в Україні необхідність територіальної інтеграції є першочерговою, зокрема, стосовно: нежиттєздатних, насамперед сільських, територіальних громад, що мають самостійні органи місцевого самоврядування, які неспроможні забезпечити комплексний розвиток поселень; територіальних громад населених пунктів приміської зони; територіальних громад міст, сіл та селищ, які входять до складу інших населених пунктів.

Варіант зміцнення нежиттєздатних сільських територіальних спільнот передбачає Конституція України, уможлививши створення об'єднаної територіальної громади кількох сіл. Концентруючи ресурси, населені пункти отримують змогу забезпечувати функціонування середньої школи, школи естетичного виховання дітей, поступово облаштовувати дороги та водопостачання, системи каналізації. Завдяки цьому може сформуватися «ядро розвитку» територіальної громади, яке виконуватиме роль інтегративної ланки, генеруючого елементу системи населених пунктів.

Територіальні громади невеликих населених пунктів, розташовані поблизу міст, активно використовують соціально-економічний, інфраструктурний потенціал міста, більшість трудових ресурсів цих поселень зайнято на міських підприємствах. Органи самоврядування приміських поселень, як правило, мало уваги приділяють соціально-економічному розвитку населеного пункту, адже більшість громадських послуг населення може отримати в місті (шкільна освіта, послуги охорони здоров'я, побутові послуги). З метою раціонального використання ресурсного потенціалу міста та інших поселень, що становлять єдине просторово-територіальне утворення, можна розглядати, створення міського округу. Цей підхід використано в процесі комунізації населених пунктів в Швеції, Франції, Польщі, Німеччині. За нього жителі довколишніх поселень є невід'ємною частиною об'єднаної територіальної громади, населені пункти входять в адміністративну межу округу. Формується рада округу, в якій кожний населений пункт представляють відповідні депутати, обрані виборцями окремих поселень. Це дозволяє, з одного боку — зберегти самостійний населений пункт, з другого — сформувати повноцінне територіальне утворення на основі поєднання фінансових, трудових, виробничих та інших ресурсів, з метою забезпечення зростання добробуту меш-

канців населених пунктів, які входять до складу округу.

Необхідною умовою процесу територіальної інтеграції населених пунктів з метою формування комунізованих територіальних утворень, як передумови ефективізації економічного й соціального розвитку територій, є: створення фінансово-матеріальних умов інтеграції; визначення чітких критеріїв територіального об'єднання населених пунктів; використання важелів економічного зацікавлення територіального об'єднання громад; посилення значимості органів самоорганізації населення; експериментальне вивчення різних форм комунізації первинних спільнот.

Необхідність створення фінансово-матеріальних умов інтеграції, зумовлена тим, що територіальна інтеграція не є винятковим засобом, спроможним оздоровити економічний стан територіальних громад, які до об'єднання були дотаційними, оскільки більша чисельність населення громади потребуватиме пропорційного зростання витрат. До того ж, з'являться нові напрямки витрачання коштів місцевого бюджету, пов'язані з об'єктивною появою нових інтеграційно зумовлених функцій органів місцевого самоврядування в комунізованій громаді.

Для встановлення чітких критеріїв територіального об'єднання населених пунктів на законодавчому рівні необхідно врахувати їх історичні, етнічні, культурні, соціальні особливості та економічну доцільність інтеграції. З цього приводу слід застосувати систему інтеграційних критеріїв, використання яких дозволить органам державної влади та органам місцевого самоврядування уникнути штучності при формуванні комунізованих адміністративно-територіальних одиниць (табл. 3.29). Зрозуміло, що територіальному об'єднанню громад повинен передувати комплексний ретроспективний аналіз їх розвитку в контексті взаємодії з іншими населеними пунктами для оптимізації інтеграційних процесів та отримання позитивних економічних і соціальних результатів.

Посилення значимості, функціональної й ресурсної здатності органів самоорганізації населення, які спроможні виконувати певні функції й повноваження місцевого самоврядування в населених пунктах комунізованої громади, слід вважати чинниками управлінського розвантаження адміністративно-ділового центру об'єднання та наближення суб'єкта надання громадських послуг до конкретного споживача. В цьому контексті корисним є досвід роботи квартальних комітетів та їх голів, як громадських помічників депутатів місцевої ради. Квартальні комітети є джерелом об'єктивної інформації про соціально-побутові умови окремих громадян, необхідної для забезпечення соціального захисту в процесі споживання комунально-побутових послуг.

Важелями економічного зацікавлення ресурсозабезпечених громад щодо формування об'єднаної спільноти з нежиттєздатними утвореннями могли б стати: надання цільових субвенцій з державного бюджету; передача державних часток в статутних фондах підприємств в управління органам місцевого самоврядування; закріплення окремих загальнодержавних податків за місцевими бюджетами; передача земельних ділянок, що перебувають в державній власності, в комунальну власність. Застосування цих засобів призведе до зменшення можливості виникнення чи посилення несприятливих тенденцій в населених пунктах з значним ресурсним потенціалом, фінансово-економічної компенсації зростання управлінського, соціального та економічного навантаження на їх системи.

Для вивчення дії теоретичних положень в практичній площині та вибору оп-

тимального варіанту (чи варіантів) інтеграції необхідною є експериментальна перевірка ефективності різних форм територіального об'єднання первинних спільнот в різних регіонах. Окрім того, в процесі територіальної інтеграції громад різних поселень важливо:

Таблиця 3.29

Система критеріїв інтеграції населених пунктів як технології модернізації територіальної основи місцевого економічного та соціального розвитку

Критерії	Зміст критерію
Історичні	<ul style="list-style-type: none"> – входження населених пунктів в комунізовану систему земств, волостей, гмін за часів колонізації України іноземними державами; – врахування досвіду функціонування поселень у складі великих об'єднаних сільських територіальних громад в період СРСР
Природно-екологічні	<ul style="list-style-type: none"> – населені пункти входять до складу території з особливим режимом природоохоронної діяльності; – на території поселень поширюється дія аварій, надзвичайних лих, що мають, як природний, так і техногенний характер, та негативно впливають на стан довкілля
Територіальні	<ul style="list-style-type: none"> – між поселеннями відсутні просторові межі, простежується явище поселенської дифузії; – розвиток певного поселення, внаслідок дефіциту вільних земельних площ, можна забезпечити лише за рахунок земельних ділянок населених пунктів, де є їх надлишок
Релігійні	<ul style="list-style-type: none"> – жителі населених пунктів належать до однієї релігійної течії чи конфесії; – отримання релігійних послуг в культових закладах сусідніх поселень
Економічні	<ul style="list-style-type: none"> – поселення входять в сферу впливу одного промислового підприємства, сільськогосподарського товариства, що позначається на формуванні соціально-трудових та господарсько-виробничих відносин; – господарюючі суб'єкти поселень становлять агропромислове об'єднання; – переважна більшість мешканців поселення працює на підприємствах інших населених пунктів
Фінансові	<ul style="list-style-type: none"> – підвищення сукупної фінансової здатності території за рахунок урівноваження фіскального потенціалу різних поселень
Культурно-звичаєві	<ul style="list-style-type: none"> – розвиток народних промислів, збереження давніх народних звичаїв і традицій в певних поселеннях
Рекреаційні:	<ul style="list-style-type: none"> – рекреаційний потенціал поселень дозволяє створити зону розвитку туризму, оздоровлення та відпочинку
Національно-етнічні	<ul style="list-style-type: none"> – в поселеннях мешкають представники однієї національності чи етнічної групи
Соціальні	<ul style="list-style-type: none"> – більшість соціальних послуг мешканці поселення отримують в іншому населеному пункті

– забезпечити методологічну та практичну допомогу в розробленні статутів об'єднаних громад, в яких чітко виписати права жителів окремих населених пунктів, що входять до складу інтегрованої спільноти; механізм запобігання утворення периферійних поселень;

– вивчити історичний досвід функціонування інституту в'їтів і солтисів в Галичині, старост в Наддніпрянській Україні як лідерів громад окремих поселень, що можуть здійснювати певні управлінські функції на громадських засадах як представники голови об'єднаної громади в поселенні. Зокрема, громадський голо-

ва може видавати довідки жителям населеного пункту, завіряючи їх печаткою з гербом комунізованого утворення, що позбавить мешканців потреби їхати до центрального поселення;

- застосовувати виважені управлінські рішення з метою врахування конструктивних інтересів держави, територіальної громади та конкретного громадянина;

- законодавчо встановити належний статус усіх депутатів ради об'єднання територіальних громад, незалежно від того, який населений пункт вони представляють. Дотримання цієї засади є необхідним моментом забезпечення поступального розвитку всіх складових інтегрованої територіальної громади;

- залишити історичну назву населеним пунктам, які входять до складу об'єднаної територіальної громади з метою недопущення соціального невдоволення, порушення історичної спадковості й самобутності;

- дотримуватися принципу рівномірного розвитку усіх населених пунктів об'єднаної територіальної громади.

Автором упродовж 2000-2015 років проведено вивчення науково обґрунтованих моделей інтеграції територіальних громад. Зокрема, діяльність у робочій групі з напрацювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою Тернопільської області дозволила в 2010-2013 роках здійснити практичне моделювання створення дієздатних територіальних громад на прикладі Тернопільської області та прогноз фінансово-економічних та соціальних наслідків моделювання.

Так, станом на 2014 рік в Тернопільській області склалася, як і у Західному регіоні в цілому, історично відмінна від інших територій України система розселення, при якій значну частку складають малочисельні поселення. В області нараховувалося 1054 населені пункти. З них 1017 сіл, в яких проживало 656,8 тис. жителів. Середнє число мешканців одного села складало 643 особи. Міське населення складало близько 50% від загальної чисельності. В адміністративно-територіальному відношенні Тернопільська область складалася з 17 районів, 18 міст, зокрема одного обласного підпорядкування, 19 селищ. За даними останнього перепису загальна чисельність населення Тернопільської області складала 1 млн. 138 тисяч людей. Віковий склад населення області характеризувався зменшенням питомої ваги дітей в загальній чисельності та одночасним істотним збільшенням частки осіб старших за працездатний вік. Це значно ускладнює демографічну ситуацію в регіоні.

Переважна частина мешканців територіальних громад сіл, селищ і багатьох міст так і не змогли відчутти ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та отримати від них якісні послуги. Серед причин такого стану – відсутність належної територіальної, матеріальної та фінансово-економічної основи для забезпечення повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування та виконання наданих повноважень. Негативні тенденції пов'язані також з недосконалістю чинного законодавства, відсутністю чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що породжувало численні конфлікти між різними рівнями влади як по горизонталі, так і по вертикалі, вносить додаткову напругу у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Виходячи з кінцевої мети адміністративно-територіального устрою – надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість якісних послуг від органів влади на кожному рівні, автором у складі робочої групи з напрацювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою Тернопільської області проведено певну роботу з підготовки пропозицій щодо адміністративно-територіальної реформи. Було організовано та проведено анкетування усіх населених пунктів області за встановленою формою (всього більше 50 показників). За результатами виконаної роботи отримано інформацію щодо вікового складу населення кожного населеного пункту, наявність нерухомого майна та технічний стан житлового фонду, закладів освіти і культури та побутового обслуговування, житлово-комунальної інфраструктури, доріг та інженерних мереж, наявність виробничого потенціалу.

Перед розробленням картографічних матеріалів і формуванням моделей дієздатних територіальних громад робочою групою був проведений детальний аналіз історичних змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період, починаючи з XVIII століття. Опрацьовано австрійські, німецькі, польські, російські карти, архівні матеріали державного архіву у Тернопільській області та історичні матеріали Тернопільського обласного краєзнавчого музею. Крім цього, при прийнятті рішень щодо формування моделі дієздатної територіальної громади було здійснено аналіз документів, що відображають демографічну ситуацію, економічну діяльність та її відображення в бюджетній інформації, основні місця працевлаштування мешканців та напрями їх щоденної міграції. Особлива увага була спрямована на збереження етнічних, історичних і культурних особливостей територій. При визначенні центрів громад і територіальної основи для формування ефективної системи організації влади перевага надавалася колишнім районним центрам, іншим поселенням, які жителями навколишніх поселень традиційно визнаються місцевими центрами громадського, культурного, релігійного життя, центрами торгівлі або релігійного паломництва, а також об'єктів економічної активності та наявність інвестиційно привабливих територій. При визначенні меж новоутворених територіальних громад було повністю збережено межі існуючих міських і сільських рад. Межі громад перетинають існуючі межі сучасних районів у випадках, якщо поселення опиняється ближче до центру громади. Площі новоутворених громад максимально співрозмірні між собою. А територія аеропорту включена до громади, створеної на основі міста Тернополя, яке є обласним центром. Виходячи з чисельності населення області, а також історично та географічно століттями сформованих економічних і торгових зв'язків, на думку робочої групи, оптимальна кількість громад в області мала становити 39 (на початок 2015 року в Тернопільській області налічувалося 633 громади, з них 581 сільська рада, 17 селищних, 18 міських і 17 районних рад) (табл. 3.30). На кожен змодельовану громаду було сформовано комплект документів, необхідний для прийняття рішення щодо утворення громади, виготовлені картографічні матеріали і розпочато виготовлення паспортів громад. Проведені розрахунки показали, що оптимальне утворення для Тернопільської області центрів запропонованих територіальних громад має бути передбачено у малих містах, селищах та колишніх районних центрів, що втратили свій статус внаслідок здійснення попередніх реформ.

Альтернативне моделювання можливих варіантів функціональної інтеграції територіальних громад для Чортківського району Тернопільської області дозволило виокремити полі- та монофункціональні форми об'єднання (*Монастирський, 2010*).

Таблиця 3.30

Перелік територіальних громад Тернопільської області, запропонований робочою групою з напрацювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою області станом на початок 2014 року*

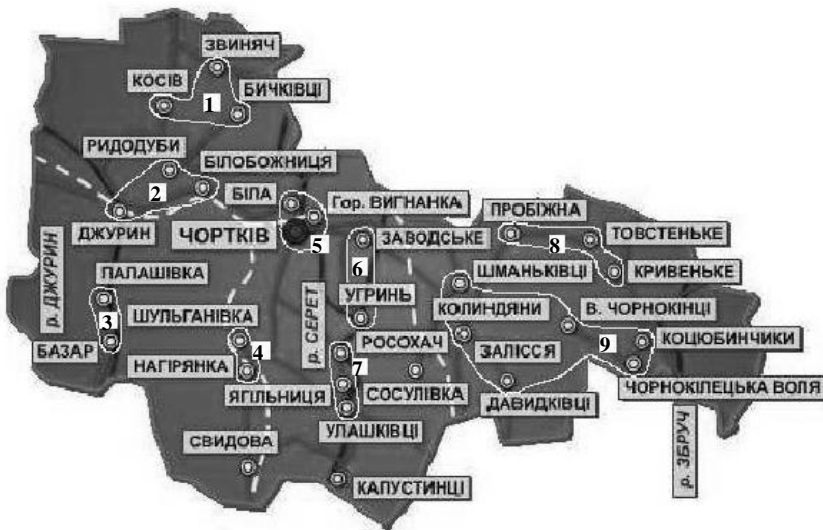
№ п/п	Назва територіальної громади	Назва населеного пункту	Населення, тис. осіб
1.	Бережанська громада	м. Бережани	41,125
2.	Білобожницька громада	с. Білобожниця	13,508
3.	Борщівська громада	м. Борщів	29,885
4.	Буданівська громада	с. Буданів	11,037
5.	Бучацька громада	м. Бучач	41,366
6.	Великобірківська громада	смт. Великі Бірки	14,825
7.	Великодедеркальська громада	с. Великі Дедеркали	16,676
8.	Вишнівецька громада	смт. Вишнівець	25,600
9.	Гримайлівська громада	смт. Гримайлів	11,399
10.	Гусятинська громада	смт. Гусятин	16,697
11.	Заліщицька громада	м. Заліщики	32,667
12.	Залозецька громада	смт. Залізці	19,531
13.	Збаразька громада	м. Збараж	35,749
14.	Зборівська громада	м. Зборів	27,458
15.	Золотниківська громада	с. Золотники	9,415
16.	Золотопогіцька громада	смт. Золотий Потік	16,756
17.	Козівська громада	смт. Козова	29,262
18.	Козлівська громада	смт. Козлів	12,417
19.	Копичинська громада	смт. Копичинці	15,621
20.	Коропецька громада	смт. Коропець	15,462
21.	Кременецька громада	м. Кременець	42,647
22.	Лановецька громада	м. Ланівці	29,731
23.	Мельнице-Подільська громада	смт. Мельниця-Подільська	25,313
24.	Микулинецька громада	смт. Микулинці	16,413
25.	Монастирська громада	м. Монастирськ	25,578
26.	Новосільська громада	с. Новосілка	10,623
27.	Підволочиська громада	смт. Підволочиськ	20,095
28.	Підгаєцька громада	м. Підгайці	24,542
29.	Почаївська громада	м. Почаїв	22,706
30.	Пробіжнянська громада	с. Пробіжна	12,834
31.	Скала-Подільська громада	смт. Скала-Подільська	17,567
32.	Скалатська громада	м. Скалат	16,302
33.	Струсівська громада	с. Струсів	11,363
34.	Теребовлянська громада	м. Теребовля	29,500
35.	Тернопільська громада	м. Тернопіль	267,772
36.	Товстенська громада	селище Товсте	23,090
37.	Хоростківська громада	м. Хоростків	22,602

38.	Чортківська громада	м. Чортків	54,667
39.	Шумська громада	м. Шумськ	20,252
	Загалом по області		1130,053

* Складено за матеріалами робочої групи з напрацювання пропозицій щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою Тернопільської області.

При застосуванні першої форми територіальні громади консолідують зусилля для вирішення багатьох економічних та соціальних проблем, другої – чинником інтеграції є необхідність розв’язання одного завдання (рис. 3.22).

Так, для населених пунктів об’єднання № 9 доцільним є створення інтегрованої структури з метою забезпечення пожежного захисту поселень, оскільки ці села розташовані на значній відстані від районних центрів (Чортків, Гусятин, Борщів), в яких дислокуються пожежні частини, що зумовлює неможливість надання оперативної допомоги в разі виникнення пожежі. Для сіл Палашівка і Базар (об’єднання № 3) базою інтеграції має стати надання послуг середньої освіти. Отримуючи послуги повної середньої освіти, територіальна громада села Базар не бере участі в забезпеченні матеріально-технічного та фінансового утримання школи, розташованої в селі Палашівка. Юридичне закріплення об’єднання фінансово-матеріальних зусиль сусідніх територіальних громад дозволить забезпечити економічну справедливність в процесі споживання соціальних послуг на засадах пропорційної участі.



Умовні позначення:

- Районний центр
- ⊙ Село
- Порядковий номер функціонального об’єднання територіальних громад
- Річка
- Дорога
- Залізнична колія
- В околі містяться населені пункти, що формують функціональне об’єднання

Рис. 3.22. Перспективи функціональної інтеграції територіальних громад Чортківського району Тернопільської області

Можливість інтеграції сіл Косів, Звиняч та Бичківці (об’єднання № 1) зумовлене необхідністю вирішення завдання раціонального використання рекреаційного

потенціалу території. Об'єднання № 7 слід сформувати з метою забезпечення розв'язання проблеми реконструкції дороги, яка зв'яже села Росохач, Сосулівка та Улашківці з районним центром. Перед селищем Заводське та селом Угринь (об'єднання № 6) постала проблема будівництва очисних споруд, відсутність яких погіршує екологічну ситуацію в мікрорегіоні й об'єктивно зумовлює спільне забезпечення екологічного захисту довкілля. Об'єднання № 8, 5, 2 та 4 є поліфункціональними. Зокрема, села Ягільниця та Нагірянкa формують ядро кущової системи сільських поселень, що є причиною значного соціального, екологічного, економічного навантаження на сільські системи, зменшити дію якого можна на інтеграційно-договірній основі. В цьому випадку консолідація зусиль сільських поселень (об'єднання № 4) дозволить отримати ефект синергізму, забезпечить раціональне використання коштів, внаслідок усунення дублювання надання однотипних громадських послуг різними структурами в населених пунктах, що характеризуються просторово-територіальною єдністю. Це дасть змогу, наприклад, уможливити функціонування повноцінної середньої школи з сучасним техніко-методичним забезпеченням, передбачивши виділення коштів для підвезення дітей на навчання з віддалених поселень.

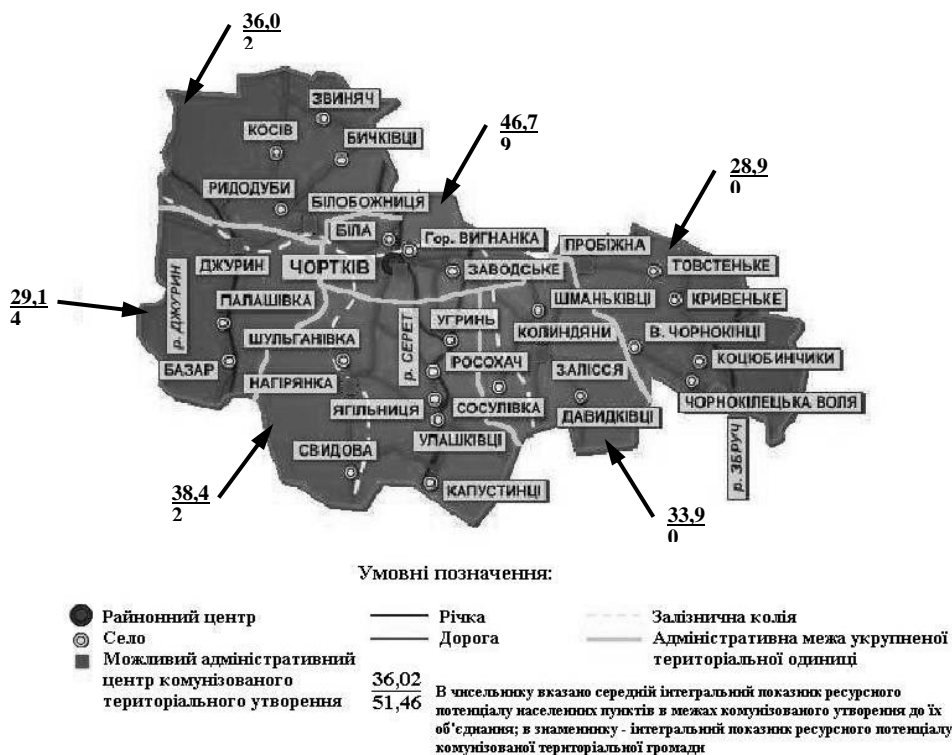


Рис. 3.23. Можливості територіальної інтеграції населених пунктів Чортківського району Тернопільської області

Для сіл Пробіжна, Товстенське та Кривенське (об'єднання № 8) необхідно

об'єднати ресурсні можливості громад з метою вирішення проблем газопостачання населених пунктів, транспортного сполучення та функціонування дільничної лікарні. Аналогічні потреби зумовлюють формування інтеграційної структури № 2. Необхідність консолідації зусиль населених пунктів, що входять у об'єднання № 5, обґрунтовується потребою гармонізації відносин між містом та приміськими селами для розмежування сфер надання громадських послуг мешканцям цих поселень.

Дослідження умов формування комунізованих територіальних утворень для населених пунктів Чортківського району Тернопільської області засвідчили, що на 01.01.2015 року в районі функціонувало 45 ТСБР, населення яких, в середньому, становило 1,8 тис. чол., площа — 20,1 км². На наш погляд, перспективним було б утворення шести базових територіальних спільнот, основні параметри яких відповідають європейським стандартам: чисельність населення громади, в середньому, 13,5 тис. чол., площа — 150,5 км² (рис. 3.23).

В основу визначення чисельності та адміністративних центрів об'єднаних територіальних утворень покладено результати аналізу інтегральних показників ресурсного потенціалу сільських населених пунктів району. Центрами перспективних комунізованих громад повинні стати поселення, що мають максимальний інтегральний показник ресурсного потенціалу та володіють значними управлінськими ресурсами. Формування Чортківського комунізованого утворення є прикладом створення міського округу, до складу якого входить місто Чортків та 5 приміських населених пунктів, що дає змогу використати об'єктивну можливість консолідації управлінських, фінансово-матеріальних зусиль для забезпечення соціального та економічного розвитку території. Оцінка ресурсного потенціалу комунізованих

$$ІП = \frac{Q}{\frac{\sum_{i=1}^m R_i}{m}} * 100\% - 100\%, \quad (1)$$

утворень за методикою визначення інтегральних показників ресурсного потенціалу свідчить про зростання комплексного інтегрального ресурсного потенціалу територіального об'єднання громад у порівнянні з середнім інтегральним показником населених пунктів в межах комунізованої спільноти до їх об'єднання, що вимірюється показником інтегрального підсилення:

де ІП – показник територіального підсилення для комунізованого утворення; Q – інтегральний показник ресурсного потенціалу комунізованої територіальної спільноти; m – кількість населених пунктів, що входять в комунізоване утворення; R_i – показник інтегрального потенціалу i-ого населеного пункту в межах комунізованого утворення, визначений до об'єднання.

Так, інтегральне підсилення ресурсної здатності територіальних громад Пробижнянського утворення становить 69,83 %, Ягільницького — 64,06 %, Джуринського — 63,38 %. Це вказує на появу в територіального об'єднання нових можливостей для економічного розвитку, зумовлених компенсаційним збалансуванням і доповненням ресурсного потенціалу за видами ресурсів, одержання додаткових ресурсних домінант. Зокрема, для Пробижнянського комунізованого утворення, переважна більшість сіл якого має низький ресурсний потенціал, в процесі територіальної інтеграції з'явилася можливість використання природних, еколого-рекреаційних та економіко-господарських ресурсів для забезпечення комплексного

економічного розвитку за різними напрямками.

Слід вказати, що в системі адміністративно-територіального устрою України упродовж 2015-2019 років сформувалися окремі об'єднані територіальні громади, які повністю відповідають параметрам життєздатності. Однак значна частка цих утворень формувалася без врахування економічних, соціальних та інфраструктурних чинників на основі політичної кон'юнктури. Надзвичайно яскраво домінування політичної складової простежувалося в процесі формування об'єднаних територіальних громад в Тернопільській області, тривалий час не було затверджено перспективного плану об'єднання територіальних громад. Формування об'єднаних територіальних громад в Тернопільській області в 2015-2019 роках відбулося практично без врахування зазначених критеріїв комунізації (див. табл. 3.30). Так, на початок 2020 року в Тернопільській області сформовано 55 об'єднаних територіальних громад, що об'єднують лише 49,93 % загальної площі області та 65 % населення (табл. 3.31).

Таблиця 3.31

**Об'єднані територіальні громади Тернопільської області
(станом на 01.01.2020 року)***

№ з/п	Назва ОТГ	Тип ОТГ	Район	Чисельність населення, осіб	Площа, км ²	Кількість громад, що об'єдналося	Дата створення
1.	Байковецька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Тернопільський район	10874	147,9	9	25.10.2015
2.	Бережанська міська об'єднана територіальна громада	міська	Бережанський район	19784	59,85	2	02.11.2018
3.	Білецька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Тернопільський район	9867	101,3	6	23.12.2018
4.	Білобожницька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Чортківський район	3647	74,2	3	25.10.2015
5.	Більче-Золотецька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Борщівський район	3710	85,5	3	18.12.2016
6.	Борсуківська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Лановецький район	5788	91,3	4	18.12.2016
7.	Борщівська міська об'єднана територіальна громада	міська	Борщівський район	17572	146,8	8	11.12.2016
8.	Васильковецька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Гусятинський район	6040	125,9	6	25.10.2015
9.	Великобірківська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Тернопільський район	4718	52,84	2	22.12.2019
10.	Великогаївська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Тернопільський район	11335	141,0	7	25.10.2015
11.	Великодедерецька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Шумський район	3750	76,9	5	18.12.2016
12.	Вишнівецька селищна	селищна	Збаразький	8855	97,2	5	18.12.2016

	об'єднана територіальна громада		район				
13.	Вікнянська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Гусятинський район	3681	137,5	5	22.12.2019
14.	Гримайлівська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Гусятинський район	2716	45,0	2	18.12.2016
15.	Гусятинська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Гусятинський район	8195	35,5	3	25.10.2015
16.	Дорогичівська селищна об'єднана територіальна громада	сільська	Заліщицький район	2589	55,6	4	29.04.2018
17.	Заводська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Чортківський район	4292	28,8	2	25.10.2015
18.	Залозецька селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Зборівський район	6305	126,1	7	18.12.2016
19.	Зборівська міська об'єднана територіальна громада	міська	Зборівський район	15838	357,3	17	29.10.2017
20.	Золотниківська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Теребовлянський район	7840	284,3	14	25.10.2015
21.	Золотопогіцька селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Буцацький район	10685	123,8	8	25.10.2015
22.	Іванівська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Теребовлянський район	4244	109,6	4	25.10.2015
23.	Козлівська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Козівський район	4521	95,6	4	25.10.2015
24.	Коліндянська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Чортківський район	4392	108,0	6	25.10.2015
25.	Колоденська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Збарзький район	2686	78,9	2	25.10.2015
26.	Копичинецька міська об'єднана територіальна громада	міська	Гусятинський район	12429	148,7	7	23.12.2018
27.	Коропецька селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Монастирський район	4535	68,5	3	25.10.2015
28.	Коцюбинська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Гусятинський район	2294	44,3	2	18.12.2016
29.	Купчинецька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Козівський район	3931	97,6	4	23.12.2018
30.	Лановецька міська об'єднана територіальна громада	міська	Лановецький район	12302	134,6	5	29.10.2017
31.	Лопушненська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Кременецький район	2280	58,5	2	25.10.2015
32.	Мельнице-Подільська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Борщівський район	15736	223,4	11	25.10.2015
33.	Микулинецька селищна об'єднана тери-	селищна	Теребовлянський район	7762	93,9	4	25.10.2015

	торіальна громада						
34.	Млиновецька сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Зборівський район	3385	81,3	3	22.12.2019
35.	Монастирська міська об'єднана територіальна громада	міська	Монастирський район	9522	128,9	7	23.12.2018
36.	Нараївська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Бережанський район	6952	218,1	7	22.12.2019
37.	Настасівська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Тернопільський район	2591	55,0	3	23.12.2018
38.	Новосільська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Підволочиський район	3596	91,8	3	25.10.2015
39.	Озернянська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Зборівський район	6285	126,8	4	25.10.2015
40.	Озерянська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Борщівський район	2638	56,8	3	25.10.2015
41.	Підволочиська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Підволочиський район	19088	350,4	17	25.10.2015
42.	Підгороднянська сільська об'єднана територіальна громада*	сільська	Тернопільський район	5981	100,4	5	перші вибори ще не відбулись
43.	Почаївська міська об'єднана територіальна громада	міська	Кременецький район	9390	54,2	2	25.10.2015
44.	Саранчківська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Бережанський район	3128	109,5	6	29.10.2017
45.	Скала-Подільська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Борщівський район	9436	149,9	6	25.10.2015
46.	Скалатська міська об'єднана територіальна громада	міська	Підволочиський район	13796	224,2	10	25.10.2015
47.	Скориківська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Підволочиський район	3900	144,1	5	25.10.2015
48.	Теребовлянська міська об'єднана територіальна громада	міська	Теребовлянський район	29600	398,8	14	25.10.2015
49.	Тернопільська міська об'єднана територіальна громада	міська	Тернопільський район	224364	151,4	5	14.11.2018
50.	Товстенська селищна об'єднана територіальна громада	селищна	Заліщицький район	5885	70,9	4	29.04.2018
51.	Трибухівська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Бучацький район	5993	73,0	3	18.12.2016
52.	Хоростківська міська об'єднана територіальна громада	міська	Гусятинський район	13931	184,6	7	29.10.2017
53.	Чернихівська сільська об'єднана територіальна громада	сільська	Збаразький район	2158	38,8	2	18.12.2016
54.	Чортківська міська об'єднана територіальна громада	міська	Чортківський район	35341		5	24.12.2019

55.	Шумська міська об'єднана територіальна громада	міська	Шумський район	21041	499,5	19	25.10.2015
-----	--	--------	----------------	-------	-------	----	------------

* за даними інтернет-ресурсу «Децентралізація дає можливості»: <http://https://decentralization.gov.ua/>

На лютий 2020 року міжвідомчою регіональною робочою групою з підготовки пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів Тернопільської області погоджено формування 56 об'єднаних територіальних громад (рис. 3.24). Навіть загальний візуальний аналіз цих утворень, особливо в районі міста Тернополя свідчить про порушення принципів історичної спадковості, економічної доцільності, територіально-просторової обумовленості.



Рис. 3.24. Перспективний план формування об'єднаних територіальних громад Тернопільської області (станом на лютий 2020 року)

Консолідація територіальних громад населених пунктів повинна бути спрямована на формування спільноти людей (а не просто їх сукупності, як це є фактично), об'єднаних спільними проблемами, вирішення яких є їх спільною справою. Усвідомлення причетності до єдиного соціального організму сприятиме активному залученню членів територіальної громади до реалізації конституційного права на самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення,

тобто визначатиме розвиток місцевої демократії.

Результативність ресурсної інтеграції територіальних громад, що, реалізовуватиметься в процесі адміністративно-територіальної реформи, має супроводжуватися відповідним нормативно-правовим наповненням (прийняттям змін до XI розділу Конституції України, нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, Законів України «Про громаду», «Про об'єднання та інтеграцію територіальних громад», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про комунальну власність», «Про благоустрій населених пунктів») визначатиме можливість застосування принципів менеджменту в процесі управління муніципальними утвореннями в Україні.

Інтеграція територіальних громад є значно глибшим і складнішим процесом, аніж просто просторово-площинне укрупнення територіальних громад, оскільки стосується трансформації вихідного елемента адміністративно-територіального устрою країни, базою якого є соціально-економічні системи низового рівня. Вона потребує науково обґрунтованого підходу до його реформування на програмній основі, якому передуватиме зміцнення економічної бази місцевого самоврядування на низовому рівні. Консолідація територіальних громад населених пунктів може стати дієвим регуляторним механізмом забезпечення ефективності їх соціального та економічного розвитку та модернізації управління цим процесом.

Необхідно зазначити, що відсутність модернізації територіальної основи місцевого економічного розвитку, внаслідок затягування адміністративно-територіальної реформи, пов'язана з такими ризиками: збереження об'єктивного бар'єру зміцнення місцевого самоврядування; збереження середовища потенційних конфліктів між двома інститутами влади; розпорошення державних управлінсько-регуляторних впливів; поглиблення формалізації регіонального самоврядування; територіальна обмеженість бюджетної та податкової реформ; збереження невисокої якості надання громадських послуг; розбалансування та збереження архаїчності системи місцевої влади в країні; відсутність умов імплементації економічного інструментарію муніципального та регіонального менеджментів; поглиблення невизначеності перспектив інтеграції до європейських інститутів.

Нова територіальна модель місцевого економічного розвитку має відповідати таким вимогам: забезпечення оптимізації території надання муніципальних послуг з урахуванням не лише соціальної, але й мінімальної економічної доцільності; врахування чинника не суб'єкту, а результату надання послуги; розуміння того, що територіальне об'єднання є необхідним, однак не єдиним чинником зміцнення територій; чіткість розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації на принципі субсидіарності із одночасним формуванням системи державного моніторингу діяльності місцевого самоврядування в рамках правового поля держави; врахування досвіду адміністративно-територіальних реформ зарубіжних, насамперед постсоціалістичних країн; необхідність формування державної муніципальної політики та практичної реалізації державної регіональної політики; врахування системи критеріїв інтеграції різних населених пунктів в єдину територіальну громаду; забезпечення становлення повноцінного місцевого самоврядування на вторинному рівні на основі поєднання повноважень, механізму їх реалізації та відповідальності; реалізація механізму функціональної інтеграції територіальних громад; проведення адмі-

ністративно-територіальної реформи на основі державно-вольового рішення; комплексний підхід до реформування моделі управління розвитком територій. Врахування їх дозволить створити об'єктивні умови модернізації управління місцевим економічним та соціальним розвитком.

В процесі модернізації територіальної основи місцевого економічного та соціального розвитку необхідно врахувати, що будь-яке поселення є не відособленим утворенням, а відкритою системою, що за допомогою двосторонніх економічних, соціальних, управлінських, інформаційних зв'язків взаємодіє з іншими населеними пунктами, які в своїй сукупності складають регіональну систему. Об'єктивна історично обумовлена здатність сіл, селищ і міст формувати багатовекторну мережу різнопланових відносин визначає можливість її поглибленого програмованого використання з метою інтегративного вирішення локальних проблем та становлення повноцінного первинного адміністративно-територіального рівня в країні на основі посилення економічної бази комплексного розвитку поселень.

Література

1. Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/>
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник. К.: Знання, 1999. С. 87.
3. Мельник А.Ф., Монастирський Г.Л. Управління розвитком муніципальних утворень: теорія, методологія, практика: монографія. Тернопіль: Економічна думка, 2007. 476 с.
4. Монастирський Г. Л., Савчук Д. М. Модернізаційний підхід до управління економічним розвитком громад // Проблеми інноваційно-інвестиційного розвитку. Серія «Економіка та менеджмент». 2018. № 15. С. 38-46.
5. Монастирський Г.Л., Стефінін В.В. Модель управління розвитком громад: модернізаційно-функціональна парадигма // Вісник Прикарпатського університету. Сер. Економіка. Ів.-Франківськ: Плай, 2015. Вип. 11. С. 38-43.
6. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня: монографія. Тернопіль: Економічна думка ТНЕУ, 2010. 464 с.
7. Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / кол. авт.; за ред. д.е.н., проф. А.Ф.Мельник. Тернопіль: Економічна думка, 2003. 608 с.
8. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua>
9. Bennet R. Territory and administration in Europe. London: Printer, 1989.
10. Działalność marketingowa gminy / pod. red. Z.Frankowskiego. Ciechanów, 2000. 140 s.
11. Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A. Zarys ekonomiki gminy. Lublin, Norbertinum, 1999. 254 s.
12. Monastyrskiy G., Fedenchuk Y. Modernization of regional politics of Ukraine in European integration conditions // Research Papers of Wrocław University of Economics: Local and Regional Economy in Theory and Practice. Wrocław: Publishing House of Wrocław University of Economics, 2015. № 394. P. 81-90.
13. Monastyrskiy G. Municipalization as a new paradigm of local economic development: world and national tendencies // Local self-government in local development: Ukrainian and Polish experience: monograph / ed. Lech Jańczuk. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2014. P. 57-77.
14. Monastyrskiy G.L. Integration of local communities of the settlements as a mechanism to enhance municipal economic development // Економіка і організація управління. 2016. Випуск 2. С. 161-173.