

УДК 911.3:314(447)

**ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ І МЕХАНІЗМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
НОВИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І СИСТЕМ РОЗСЕЛЕННЯ  
У ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

*Заставецька Л.*

*Тернопільський національний педагогічний університет імені В. Гнатюка*

Проаналізовано особливості функціонування первинних систем розселення у сучасний період, а також вказано на необхідність формування в Україні нових територіальних громад як базових об'єктів управління. При цьому враховані такі принципи: розселенський, територіальний, демографічний, соціально-економічний та самоврядний. Ці принципи також покладені в основу просторової організації локальних систем розселення, що формуватимуться у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Показано особливості застосування кластерного підходу до нової територіальної організації виробництва і розселення, що є важливою умовою оптимізації територіальної організації суспільства, підвищення ефективності його управління. Обґрунтовано схему перспективної територіальної організації системи розселення Тернопільської області.

**Ключові слова:** територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій, система розселення, населений пункт, місто, село, розселення.

**Актуальність теми.** Як показали дослідження систем розселення різних таксономічних рівнів, найбільші зміни на сучасному етапі відбуваються на низовому рівні: саме для локальних, а передусім первинних, систем розселення характерними є переорієнтація розселенських зв'язків, зміна функцій центрів систем, децентралізація функцій, зміна меж систем. Тому важливим поштовхом для організації нових систем з оптимальною територіальною організацією може бути формування територіальних громад – нових одиниць адміністративно-територіального устрою низового рівня. Як відзначається у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), територіальною громадою є «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища чи міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [3].

На тому, що ця громада є адміністративно-територіальною одиницею акцентує свою увагу проект Закону України «Про територіальний устрій України» (2005), в якому територіальній громаді надається право мати власні органи місцевого самоврядування, місцевий бюджет та комунальну власність. Отже, територіальна громада в такому розумінні є базовою одиницею майбутнього адміністративно-територіального устрою країни. Водночас вона стане системою розселення, тобто на основі територіальної громади замикатимуться головні виробничі і соціальні зв'язки, буде здійснюватися життєзабезпечення жителів поселень, формуватиметься рівень і якість життя людей. Саме тому формування територіальних громад має відбуватися згідно з науковими положеннями і принципами.

**Стан вивчення проблеми.** У сучасних умовах актуальним стає питання обґрунтування меж нових одиниць адміністративно-територіального поділу, зокрема громад і районів. Значну роботу у цьому напрямку виконали М. С. Дністрянський (1998, 2000), А. І. Доценко (2003), О. Шаблій (2003), Л. Шевчук (2006), З. Тітенко (2008), Л. Заставецька (2008), Г. Заваріка (2010), О. Кучабський (2010) та ін.

Формування таких громад, на думку вчених, має бути спрямоване на надання громадянам максимальної кількості якісних послуг. Саме в межах громади здійснюватиметься дошкільне виховання та освіта дітей, первинне медичне обслуговування, культура і дозвілля мешканців, побутове забезпечення (водо-, енерго-, теплопостачання, каналізація), використання землі і охорона довкілля, транспорт та зв'язок тощо.

**Мета дослідження.** Визначити основні принципи і механізми формування нових територіальних громад в Україні, обґрунтувати необхідність реформування її адміністративно-територіального устрою.

**Виклад матеріалу.** Майбутня реформа адміністративно-територіального устрою має здійснюватися “знизу вгору”, тобто перетворення торкнуться спочатку низового рівня територіального устрою, а потім зміни поступово відбуватимуться на вищому рівні. Територіальні громади будуть формуватися в аграрних регіонах переважно із декількох первинних систем розселення, що складаються переважно із сільських поселень. Вони, згідно з проектом Закону України “Про територіальний устрій України”, будуть «адміністративно-територіальною одиницею, до якої входять жителі одного або декількох поселень,

яка має визначені в установленому Законом порядку межі її території і є територіальною основою для створення і діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного рівня, адміністративних, соціальних та культурних послуг» [7, с.9].

Локальний рівень управління має забезпечити конкретну реалізацію рішень на рівні територіальних громад, в сучасних умовах він пов'язаний зі змінами у складі і межах цих громад внаслідок реформування системи адміністративно-територіального устрою України. Органом управління у таких громадах стануть самоврядні ради (агенції регіонального розвитку). У аграрних регіонах територіальні громади об'єднуюватимуть декілька сільрад, що складаються переважно з сільських поселень. Такі громади, згідно з Проектом Закону України «Про територіальний устрій України», будуть «територіальною основою для створення і діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг» [7, с.9].

Одним із атрибутів громади науковці виділяють спільний інтерес (Б.Хорєв, 1981; В.Наврузов, 2000; О.Кучабський, 2010 та ін.). Під поняттям «територіальний інтерес» розуміють «залежність між необхідністю та важливістю задоволення потреб територіальної громади через її безпосередню або опосередковану діяльність, спрямовану на забезпечення умов існування та розвитку цієї громади і конкретного регіону» [1, с.34]. Для того, щоб цей інтерес був реалізований, необхідне певне ресурсне забезпечення (природні, фінансові, економічні ресурси). Соціально-економічний потенціал громади є «однією з передумов її часткової управлінської автономії» [11, с.28]. Такий інтерес є частиною загально-суспільного інтересу, але враховує місцеві властивості, т.з. територіальну свідомість, спільність відношення до території, єдність традицій та культури тощо. На основі територіальної громади створюються органи місцевого самоврядування, які спільно з державою і іншими об'єктами суспільства встановлюють необхідний баланс її інтересів.

Втілення принципу реалізації місцевого самоврядування означає право територіальних громад управляти територією на користь власного населення.

Важливою проблемою є обґрунтування територіальної організації територіальних громад. При цьому необхідно виходити з таких принципів [7, с.12]:

1) розселенського, тобто територія громад має базуватись на вже сформованих системах

розселення, функції при цьому мають розширюватися, при встановленні меж громад необхідно враховувати міжпоселенські зв'язки;

2) територіального, тобто громади мають охоплювати компактну територію, всі пункти, на якій мають високий рівень транспортної доступності;

3) демографічного, тобто враховувати тенденції відтворення населення, зміну його вікової структури, міграційні потоки;

4) соціально-економічного, тобто громада має здійснювати економічну діяльність з ефективним використанням місцевих ресурсів, вона має забезпечувати повсякденні потреби людей;

5) самоврядного, тобто представляти інтереси громади, забезпечувати їхнє право на самоврядування.

Ці принципи також покладені в основу просторової організації локальних систем розселення, що формуватимуться у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи. При цьому населені пункти у такій громаді будуть розвиватися у тісному взаємозв'язку один з одним. На відміну від сучасних сільрад, що відзначаються низьким економічним потенціалом, недостатньо розвиненою виробничою та соціальною інфраструктурою. Маючи у своєму складі по 5-10 населених пунктів, значну територію (понад 90 км<sup>2</sup>) та кількість населення (5-7 тис. осіб), такі громади забезпечуватимуть комплексний розвиток території. На їх основі буде здійснено оптимізацію територіальної організації розселення населення регіону, формуватимуться нові системи т.з. мережевої організації, з широким розвитком горизонтальних зв'язків.

Населені пункти, що входять у громаду, розвиватимуться згідно з їх місцем і роллю у цій громаді. Звичайно, найбільший соціально-економічний розвиток має бути передбачений для центрів громад, якими визначені великі села і селища міського типу. У них мають бути зосереджені важливі виробничі і соціальні об'єкти, що забезпечуватимуть населення роботою і різноманітними послугами. Такий пункт повинен мати добре транспортне сполучення із всіма селами громади, із районним центром. Це будуть своєрідні «полюси зростання», які стануть своєрідними центрами нових систем розселення і сфери територіального управління.

Інші поселення громади повинні також отримати соціально-економічний імпульс, позаяк вони не повинні стати «периферійними» у прямому значенні. У випадку нерозвитку в них неаграрних видів діяльності, невисокої транспортної доступності такі села можуть стати знелюдненими і поступово зліквідованими. Тому населені пункти

у кожній громаді мають розвиватися відповідно до встановлених для них функцій, згідно з їх соціально-економічним потенціалом.

На цьому наголошують сучасні географи і економісти (А. Доценко, А. Новікова, Л. Шепотько, І. Прокопа, О. Максимюк, Я. Олійник, М. Пістун, А. Степаненко, Д. Стеченко та ін.), що займаються питаннями розселення людей. Вони застерігають управлінців щодо підтримки розвитку тільки т.з. перспективних сіл – центрів громад, неухвага до інших сіл може стати причиною їх подальшого занепаду і поступового зникнення. Щоб цього не сталося, необхідне «обґрунтування структурних і трансформаційних процесів у господарстві, перспективних форм його функціонування» [6, с.25].

Унаслідок того, що у сучасних умовах у виробничій сфері відбувається перехід від строгої ієрархічності до мережевої просторової організації, що характерно для інформаційно-організованої економіки, то й у розселенні відбуваються процеси деієрархізації. Системи розселення, які існували дотепер, перетворюються у т.з. кластери, тобто у мережі поселень, які тісно пов'язані між собою для виконання спільного завдання – реалізації спільних програм соціально-економічного розвитку на певній території, перехід до політики сільського розвитку стане основою поступу різних за людністю і функціями сільських поселень, умовою їх соціально-економічного зростання.

Застосування кластерного підходу до нової територіальної організації виробництва і розселення стане важливою умовою оптимізації територіальної організації суспільства, підвищення ефективності його управління.

Отже, кластерні моделі територіальних громад утворюються внаслідок посилення виробничих, інформаційних, соціальних зв'язків між окремими поселеннями, налагодження тісних управлінських зв'язків. Спільна праця людей над зміцненням місцевої економіки, залученням ресурсів території у виробництво, розвитком інфраструктури – це переваги кластерної організації життєдіяльності населення певної території. Саме завдяки тому, що учасники кластеру не залежать один від одного, це дає їм можливість використати власний потенціал і залучені інвестиції за цільовим призначенням. На основі добровільної кооперації учасників кластеру і взаємодії їх із органами влади може бути досягнуто ефективного використання інвестицій із державного та місцевого бюджетів для відродження сільських територій.

У процесі функціонування громад зникне проблема належного забезпечення місцевих бюджетів, які мають відповідати вартості гарантованих громадам різноманітних послуг. Для

успішного функціонування таких громад М. П. Пістун обґрунтував оптимальну модель муніципальної структури – форму організації управління і влади на рівні кожної самоуправної одиниці [6, с. 21-28].

У сучасних умовах необхідні зміни у бюджетно-податковій політиці, системі місцевого оподаткування. Зокрема, через зміни до Бюджетного кодексу України пропонується перевести до категорії місцевих податків плату за землю, збір за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення довкілля та ін.; пропонується надавати місцевим громадам кредити та ін.

Для створення територіальних громад, які були б новими первинними системами розселення, необхідно здійснити ряд заходів, а саме:

1) виокремити ті поселення, які будуть центрами нових територіальних громад, при цьому має бути враховано ряд ознак: людність поселень, соціально-економічний потенціал, транспортна доступність до інших поселень, географічне положення поселень та ін.;

2) визначити межі територіальних громад на основі встановлення зони «притягання» центру, розвинених розселенських зв'язків, врахування транспортної доступності поселень, природних меж;

3) обґрунтування можливостей комплексного економічного і соціального розвитку громади з метою її ефективного функціонування, забезпечення високого рівня життя її жителів.

Дослідження територіальних систем розселення у агропромисловому регіоні показує, що вони мають невеликі розміри і людність. І саме тому громади зможуть забезпечити надання тих послуг, які найбільше потрібні людині, бо сучасні сільради не здатні забезпечити таких потреб через те, що живуть на дотаціях від уряду, міжбюджетних трансфертах. Невеликий розмір сільрад (як у територіальному, так і в людському вимірах) не дозволяє нормальному їхньому функціонуванню, тому питання про об'єднання сільрад у громади є абсолютно виправданим. Питання тільки у тому, чи завжди чисельність 5 тис. осіб є оптимальною для громади. На нашу думку, такий підхід не може бути єдиним для різних регіонів України, бо до складу територіальних громад входять переважно села, а вони не відзначаються значною людністю. Встановлено, що середня людність сільського поселення в Україні загалом становить близько 540 осіб, а тому для територіальної громади з людністю 5 тис. осіб необхідно об'єднати в середньому 8-10 сіл, або одне невелике міське і декілька сільських поселень. А для регіонів із дисперсним розселенням (північні і східні області України) цей показник є ще вищим. Для Подільського регіону він наближається до середньо-

українського (Тернопільська і Вінницька області – по 8-9 сіл, Хмельницька область – 10 сіл). Тому функціонування громад у такому складі призведе у майбутньому до поступової деградації тих сіл, які не виконуватимуть роль центрів цих адміністративно-територіальних одиниць (вже доведено на практиці, що зниження статусу поселення знижує перспективність його соціально-економічного розвитку). Тому для регіонів України, що відзначаються дисперсним розселенням, кризовою демографічною ситуацією, показник мінімального критерію людності має бути зменшений хоча б до 3 тис. жителів (сучасні дослідження у сфері регіонального управління доводять, що при показнику нижче 3 тис. осіб громада не може нормально функціонувати). До таких регіонів відноситься і Тернопільська область, як і загалом Поділля. Цей регіон і надалі відзначатиметься депопуляцією населення, здрібненням міських і сільських поселень, зменшенням кількості сіл.

Зважаючи на це, а також враховуючи інші принципи формування територіальних громад в Україні, нами запропоновано схему перспективної територіальної організації системи розселення Тернопільської області [4, с.131].

Ця схема створена на основі реалізації попередніх принципів, передусім розселенського. Наявність великої кількості первинних систем і т. з. автономних поселень, що знаходяться у складі 580 сільських рад, вимагає значних затрат ресурсів. Така велика кількість сілрад не є доцільною для ефективного ведення господарства на цих територіях, особливо, якщо враховувати, що в багатьох районах є випадки, коли сілради налічують у своєму складі по 300 і менше осіб. Центр сілради в такому випадку, як правило, має слабкий економічний потенціал, недостатньо розвинену виробничу і соціальну інфраструктуру. Такий центр не спроможний повною мірою забезпечити потреби населення в освіті, охороні здоров'я, працевлаштуванні, рекреації. А це, в свою чергу, впливає на відтік населення з цих територій у міста або за межі країни. Через деякий час такі поселення занепадають все більше і більше. З метою вдосконалення низового адміністративно-територіального поділу нами запропоновано 135 ймовірних первинних систем розселення, які змогли б стати основою формування майбутніх територіальних громад Тернопільської області.

Одним із найважливіших завдань при запровадженні нового адміністративно-територіального устрою є визначення тих поселень, які могли б стати ядрами формування нових територіальних громад. Найчастіше ними будуть центри сучасних первинних і кущових систем розселення, що мають

порівняно з іншими поселеннями значний соціально-економічний потенціал. Виділяючи центр громади, нами враховувалась низка ознак, а саме: людність поселення; транспортна доступність до нього інших населених пунктів громади; особливості територіального розміщення поселення в громаді; рівень розвитку виробничої та соціальної інфраструктури.

Нерідко поселення-центри займають периферійне положення на території громади, проте вони мають добру транспортну доступність від всіх поселень громади, високу людність, досить добре розвинену соціальну та виробничу інфраструктуру. Якщо на території громади розміщене містечко, то воно автоматично стає ядром територіальної громади і принцип геометричної центральності тут вже не має істотного значення.

Непоодинокими є випадки, коли до центра, розміщеного на периферії громади, територіально тяжіють поселення громад сусідніх районів (с.Литвинів, с.Голгоча Підгаєцького району, смт. Товсте, с. Синьків Зліщицького, смт. Скала-Подільська, смт. Більче-Золоте Борщівського, с. Трибухівці, смт. Хоростків, смт. Гусятин в Гусятинському, смт. Микулинці в Терехівському, с. Кальне в Козівському, смт. Вишнівцеві, с. Бодаки Збарзького, с. Кутянка Шумського, с. Білозірка Лановецького, с. Остап'є, с. Колодіївка, с. Токи Підволочиського району), тому оптимізація меж низових систем зумовлюватиме і зміну меж районних систем розселення.

Отже, нині в межах кожної з районних систем розселення Тернопільської області можна виділити приблизно 8-10 територіальних громад. Кількість громад у районах є неоднаковою (від 8 до 15). При цьому середня кількість поселень, які входять до складу цих громад, становить 8. Найбільша середня кількість поселень у громадах спостерігатиметься у Козівському, Лановецькому і Бережанському районах (по 10). Це пов'язано з наявністю тут великої кількості дрібних поселень.

При виділенні меж територіальних громад виникає ряд проблем, а саме: погана забезпеченість транспортними шляхами багатьох громад у Монастирському, Бережанському, Підгаєцькому, Шумському і Кременецькому районах; недостатня забезпеченість громад загальноосвітніми закладами I-III ступенів, закладами охорони здоров'я (лікарнями, аптеками, поліклініками тощо); культури і відпочинку (клубами, бібліотеками і т.д.); непропорційність кількості населення у громадах (середня кількість населення в громаді становить 6848 осіб у Тернопільській області, але в окремих громадах кількість населення коливається в межах від 5789 до 8985 осіб). Особливої уваги заслуговує аналіз площ майбутніх громад.

Параметри первинних систем розселення у Тернопільській області у 2025 (прогноз)\*

Райони	Кількість первинних систем (громад)	Середня кількість поселень у системі	Середня площа системи, км <sup>2</sup>	Кількість населення, тис. осіб		Середня кількість сільського населення у територіальній громаді, тис. осіб
				сільського	міського	
Бережанський	9	10	76,0	39,0	20,4	4,3
Борщівський	12	7	83,3	44,8	16,4	3,7
Бучацький	14	8	96,4	46,8	12,6	3,3
Гусятинський	9	7	112,2	35,0	21,0	3,9
Заліщицький	8	7	85,0	32,2	9,8	4,0
Збаразький	10	7	86,0	38,4	15,5	3,8
Козівський	9	10	118,7	56,2	15,6	6,2
Кременецький	15	7	106,0	61,6	29,9	4,1
Ланівецький	7	10	123,0	18,6	8,5	2,7
Підволочиський	8	8	105,0	28,4	9,9	3,6
Теребовлянський	12	8	102,7	44,8	15,8	3,7
Тернопільський	11	7	96,7	58,1	201,7	5,3
Чортківський	9	6	100,0	37,9	29,7	4,2
По області	135	8	99,3	541,8	406,8	4,0

\*Розраховано за: Ілляш І.Д. *Соціально-економічний розвиток поселень агропромислового регіону в умовах трансформації суспільства* / І.Д.Ілляш, Д.В.Ткач. – Тернопіль: Астон, 2013. – С.139

З таблиці бачимо, що на території області виділяються райони, які мають великі за площею громади, а саме: Гусятинський, Козівський, Кременецький, Ланівецький. Велика площа цих громад зумовлена наявністю дрібних поселень на їх територіях. У багатьох випадках цей фактор, а також проблема доріг у цих громадах на майбутнє перешкоджатимуть ефективному наданню послуг населенню. Цю проблему можна компенсувати за допомогою розвитку засобів електронного і мобільного зв'язку, Internet, поліпшення якості шляхів.

Найкомпактнішими виділено громади в Тернопільському, Заліщицькому, Бучацькому районах. У них переважають поселення з високою людністю, добре розвинена система доріг, густа мережа поселень.

**Висновки.** Збільшення території низових систем розселення порівняно з сучасною, дозволить надати цим системам фінансову допомогу, бюджетні трансферти і тим самим забезпечити їх комплексний соціально-економічний розвиток. А проблема збільшення відстаней між поселеннями у системі за сучасних умов може бути подолана шляхом використання сучасних засобів зв'язку та комп'ютерних технологій, розвитку транспорту.

#### Список літератури

1. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон» / П.Білик // Право України [Текст].

– 2001. - №11. – С.32-35.

- Доценко А.І. Територіальна організація розселення (теорія та практика): [монографія] / Анатолій Іванович Доценко. – К.: НАН України, РВПС України, К.: «Фенікс», 2010. – 536 с.
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР).- 1997. - N 24. - С.170.
- Заставецька Л. Б. Система розселення агропромислового регіону: сучасний стан функціонування і трансформація: Монографія / Л.Б. Заставецька. – Тернопіль, 2011. – 232 с.
- Ілляш І.Д. Соціально-економічний розвиток поселень агропромислового регіону в умовах трансформації суспільства / І.Д.Ілляш, Д.В.Ткач. – Тернопіль: Астон, 2013. – 204 с.
- Пістун М.Д. Місцеве самоврядування в територіальній організації локального і місцевого рівнів управління соціально-економічним розвитком України // Часопис соціально-економічної географії. – Харків, 2008. – Вип. 4(1). – С.21-28.
- Проект Закону “Про територіальний устрій України”. - К., 2005.-
- Шаблій О.І. Суспільна географія: теорія, історія, українознавчі студії: [монографія] / Олег Іванович Шаблій. - Львів: Львівський національний університет ім. І.Франка, 2001.- 744 с.
- Шаблій О.І. Основи загальної суспільної географії: [монографія] / Олег Іванович Шаблій. – Львів: Вид. центр ЛНУ, 2003. – 444 с.
- Шаблій О.И. Особенности пространственной

организации террито-риальных систем расселения /  
О.И.Шаблій, М.З.Мальский, Б.И.Заставецкий //  
География населения. – Ленинград: ГО СССР, 1984. – С.78.

11. Parysek J.J. Podstawy gospodarki lokalnej [Tekst] /  
J.J.Parysek. – Posnan: Wydawnictwo Naukowe UAM,  
2001. – 240 s.

**Заставецкая Л. Принципы формирования и механизмы новых территориальных общин и функционирования первичных систем расселения в процес се реформирования административно-территориального устройства Украины.** Проанализированы особенности функционирования первичных систем расселения в современный период, а также указано на необходимость формирования в Украине новых территориальных общин как базовых объектов управления. При этом учтены следующие принципы: расселенческий, территориальный, демографический, социально-экономический и самоуправления. Эти принципы также положены в основу пространственной организации локальных систем расселения, формироваться в процессе проведения административно-территориальной реформы в Украине. Раскрыты особенности применения кластерного подхода к новой территориальной организации производства и расселения, что будет важным условием оптимизации территориальной организации общества, повышения эффективности его управления. Обосновано схему перспективной территориальной организации системы расселения Тернопольской области.

**Ключевые слова:** территориальная общность, административно-территориальное устройство, система расселения, населенный пункт, город, расселение.

**Zastavetska L. Principles and mechanisms of formation of new local communities and the functioning of the original settlement systems.** The paper analyzes the features of the functioning of the primary settlement systems in the modern period, and indicated the need for the formation of the new Ukraine local communities as basic facilities management. This should be taken into account the following principles: placing the population, territorial, demographic, socio-economic and self-governing. These principles are the basis for the spatial organization of local settlement systems, which will be formed in the administrative-territorial reform. The use of cluster-based approach to the new territorial organization of production and resettlement will be essential for optimizing the territorial organization of society, improving the efficiency of its management. The scheme promising territorial organization of settlement Ternopil region.

**Key words:** local community, administrative divisions, settlement system, settlement, town, village, settlement.