

**НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА  
ЯК БАЗОВА ЛАНКА АДМІНІСТРАТИВНО-  
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ:  
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ**

Аналітична доповідь

**КИЇВ - 2016**



*Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.*

Автори:

*Павлюк А. П., к. е. н., с.н.с. (керівник авторського колективу; вступ, р. 1, 2, 3, 4, 5, 6, додатки 2, 3)*

*Олійник Д.І., д.е.н., проф., засл. економіст України (р. 1, 2, 6)*

*Баталов О.А., к. філос. н. (р.2, 3, додаток 1)*

*Дацко О.І., к.е.н., доц.(п. 5.3, р.6)*

*Валюшко І.В.(р. 1, 4, 6, п.5.1, 5.2, додаток 2)*

*Барвіцький С.Ю. (р. 3)*

*При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.*

*© Національний інститут стратегічних досліджень, 2016.*

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	4
<b>РОЗДІЛ I. ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ПРИНЦИПИ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ II. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК БАЗОВОЇ ЛАНКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ</b> .....	11
<b>РОЗДІЛ III. ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ</b> .....	18
<b>РОЗДІЛ IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b>	25
<b>РОЗДІЛ V. ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b> .....	31
5.1. Запровадження форм співробітництва територіальних громад.....	31
5.2. Особливості процесу об'єднання територіальних громад .....	35
5.3. Фінансові та матеріальні засади функціонування територіальних громад .....	41
<b>РОЗДІЛ VI. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b> .....	46
Додаток 1_Територіальна громада у системі територіальної організації влади європейських країн .....	51
Додаток 2_Затвердження перспективних планів формування територій громад областей .....	55
Додаток 3_Перелік об'єднаних територіальних громад, які отримали від облдержадміністрації позитивний висновок щодо об'єднання, прийняли рішення сільських, селищних, міських рад про добровільне об'єднання територіальних громад та в яких проведені перші місцеві вибори* .....	56

## ВСТУП

Реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації є одним із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні. Базовою складовою цієї реформи є оптимізація просторової основи функціонування органів влади, якою виступає адміністративно-територіальний устрій. Метою такої оптимізації є створення ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної забезпечити сприятливі умови для життєдіяльності людей та можливості для стійкого соціально-економічного розвитку усіх регіонів шляхом раціонального використання їхнього потенціалу.

Питання необхідності побудови нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою неодноразово піднімалось у політичному та експертному середовищі. Проте більшість таких спроб зупинялись на етапі концептуальних обґрунтувань або законопроектів. Натомість проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою та управління територіями не зменшувалися, а з роками наростали. Особливо вони загострилися на найнижчому базовому рівні - в селах, селищах та малих містах, де місцеве самоврядування переважно є неспроможним активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей.

Новий адміністративно-територіальний устрій повинен стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад, повсюдності місцевого самоврядування, спроможності й самостійності територіальних громад щодо вирішення питань місцевого значення.

У 2014 р. започаткована реалізація реформи децентралізації, основними завданнями якої визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. В рамках реформи мають відбутися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

Доповідь присвячена розгляду концептуальних, інституційних та практичних питань реформування територіальних громад як першого етапу та базової ланки реформування адміністративно-територіального устрою з метою виявлення проблемних питань та вироблення шляхів їх вирішення.

## **РОЗДІЛ І. ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ПРИНЦИПИ ЙОГО РЕФОРМУВАННЯ**

Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, адже чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори до низу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії - місцевого самоврядування. Водночас в українській політико-правовій думці переважає інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень складають Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь, субрегіональний рівень – адміністративні райони, низовий рівень – сільська, міська, селищна рада, населений пункт. Станом на 01.10.2015 р. система адміністративно-територіального устрою включала: Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 28385 сільських населених пунктів (таблиця 1).

*До основних проблем системи адміністративно-територіального устрою України, що обумовлюють необхідність його реформування, належать:*

- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність управління територіями. Більшість одиниць базового рівня не мають достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Це не відповідає європейським тенденціям, відповідно до яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку;

- деградація системи сільського розселення та прискорена депопуляція населення в малих сільських радах. З 1991 року чисельність сільського населення в Україні зменшилась на 2,5 млн. осіб, кількість сільських населених пунктів скоротилась на 348 одиниць. Водночас, кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Чисельність населення половини територіальних громад становить менше 3 тис. осіб, у 4,8 тис. громад (40 % від загальної кількості) проживає менше 1 тис. осіб, а в понад 1,1 тис. сільських

Таблиця 1

**Адміністративно - територіальний устрій України  
(станом на 01.10.2015 р.)**

№ з.п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради							
		Сільські	У містах	Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	3 рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Районні		Міські			Селищні	Сільські
													Сільські	У містах	Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач.		
1	Автономна Республіка Крим	4		16	1			6	947	0	17	314	4		16	1		8	43
2	Вінницька	7		18		2		9	1457	30	327	734	7		18		2	8	61
3	Волинська	6		11				2	1054		054	428	6		11			2	79
4	Дніпропетровська	2	8	20	3			6	1435	3	372	388	2	8	20	3		0	88
5	Донецька	8	1	52	8	4		31	1115	96	19	411	7		52	8	4	1	52
6	Житомирська	3		12				3	1613	0	593	656	3		12			0	79
7	Закарпатська	3		11				9	578		78	350	3		11			9	07
8	Запорізька	0		14				2	914	4	70	319	0		14			2	63
9	Івано-Франківська	4		15				4	765	0	45	530	4		15			4	77
10	Київська	5		26	3	3		0	1126		121	684	5		24	2	2	0	05
11	Кіровоградська	1		12				7	991	6	75	438	1		12			7	76
12	Луганська	8		37	4	3		09	780	02	78	353	7		37	4	3	9	06
13	Львівська	0		44		5		4	1850		849	731	0		44		5	4	33
14	Миколаївська	9		9				7	885	1	14	332	9		9			7	87
15	Одеська	6		19		2		3	1124	3	101	516	6		19		2	2	39
16	Полтавська	5		15				1	1805	5	790	533	5		15			1	67
17	Рівненська	6		11				6	999		96	381	6		11			6	38
18	Сумська	8		15				0	1458	5	403	437	8		15			0	84
19	Тернопільська	7		18		4		7	1023		022	632	7		18		4	7	80
20	Харківська	7		17		0		1	1677	39	538	485	7		17		0	0	81
21	Херсонська	8		9				1	658	0	78	319	8		9			0	59
22	Хмельницька	0		13				4	1414		409	625	0		13			4	68
23	Черкаська	0		16		0		5	824	01	23	576	0		16		0	5	25
24	Чернівецька	1		11					398		98	285	1		11				52
25	Чернігівська	2		16		2		9	1466	7	409	593	2		16		2	8	25
26	м.Київ		0	1								1			1				
27	м.Севастополь			2					29		8	11			2				
	Всього по Україні	490	111	460	185	273	25	885	28385	1178	27207	2062	488	55	458	184	272	783	10278

Всього населених пунктів - 29730 Представницький орган АР Крим - Верховна Рада 1  
 АР Крим  
 Міських поселень - 1345 Всього місцевих рад: 12086  
 у тому числі обласних рад 24

## Примітка:

Міста, в яких міські ради не утворені: м Прип'ять, м Чорнобиль (Київська область)

Райони, в яких районні ради не утворені: Краснолиманський район – підпорядкований Краснолиманській міській раді (Донецька область), Свердловський район – підпорядкований Свердловській міській раді (Луганська область)

громад (9,4 %) – менше 500 осіб<sup>1</sup>, у більшості з них не утворено виконавчих органів сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені. Це призводить до неефективного витрачання ресурсів на забезпечення функціонування органів публічної влади у адміністративно-територіальних одиниць з малою чисельністю населення;

- невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу. Більшість сільських громад дотаційні, публічні послуги в них надаються на низькому рівні або ж відсутні взагалі. Дотаційність 5,4 тис. бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Лише 5 % сільських громад, за оцінками Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, можна вважати самодостатніми, здатними забезпечувати поступальний соціально-економічний розвиток своїх громад;

- складна й ієрархічно невпорядкована структура адміністративно-територіального устрою: наявність у складі адміністративно-територіальних одиниць інших одиниць цього ж рівня, розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексклавів. Це призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць: відсутність єдиної системи та порядку віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; існування таких адміністративно-територіальних одиниць як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах;

- відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення частини меж таких одиниць без урахування місцевих географічних та інших факторів, відсутність відповідних картографічних матеріалів;

- надмірна диференціація за кількістю населення, площею, іншими параметрами адміністративно-територіальних одиниць одного рівня; нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальних одиниць.

***Правове регулювання питань адміністративно-територіального устрою є недостатнім і суперечливим.*** Основні засади територіального устрою України визначено лише на конституційному рівні. Згідно Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (стаття 133). Територіальний устрій держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і

---

<sup>1</sup> Презентація законопроектів щодо об'єднання та співробітництва територіальних громад : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3562/Obednannya\\_spivrobotnictvo.pdf](http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3562/Obednannya_spivrobotnictvo.pdf).

децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (стаття 132).

Нормативно-правову базу в даній сфері правового регулювання формує значний масив законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначає фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний та Податковий кодекси), галузеві закони, що визначають роль органів місцевого самоврядування у відповідних сферах праввідносин (Земельний, Господарський кодекси), законодавчо-нормативні акти з питань регіональної політики.

Водночас відсутній спеціальний закон про адміністративно-територіальний устрій, хоча відповідно до Конституції України, територіальний устрій України визначається виключно законом. Натомість до цього часу базовим нормативним актом із регулювання адміністративно-територіального устрою залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»<sup>2</sup>. Цим документом визначено перелік адміністративно-територіальних одиниць, який включає: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище. Передбачено існування таких категорій населених пунктів, як міста обласного підпорядкування, міста районного підпорядкування, селища міського типу, що не відповідає Конституції України. Міста обласного значення користуються правами самоврядування, тоді як міста районного значення, села, селища залежать від районної державної адміністрації.

***Проблеми адміністративно-територіального устрою нерозривно пов'язані з проблемами організації системи управління територіями, серед яких відзначимо наступні:***

- законодавча норма про місцеве самоврядування як «гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення» на практиці перетворюється у невизначеність прав громад і фрагментарність повноважень органів місцевого самоврядування. Своєю чергою, це призводить до поглиблення конфлікту інтересів між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між самоврядуванням та державною владою на рівні регіонів і районів. Такі суперечності ускладнюють налагодження ефективної взаємодії місцевої влади і самоврядування та унеможливають ефективне управління соціально-економічним розвитком відповідної території;

- фактична підпорядкованість місцевого самоврядування виконавчій владі. Тривале зміцнення вертикалі виконавчої влади у вигляді посилення адміністративного впливу місцевих державних адміністрацій зумовило статус місцевого самоврядування лише як номінального суб'єкта управління місцевим

---

<sup>2</sup> Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х [Електронний ресурс] - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>



розвитком і виключно в межах, окреслених представницьким мандатом. Проблема загострюється відсутністю в органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня власних виконавчих органів, що лише консервує домінування адміністративного чинника під час визначення пріоритетів розвитку районів та областей;

- відсутнє чітке розмежування між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування (відповідно до законодавства 76 повноважень є дублюючими), що перешкоджає побудові ефективного механізму контролю за їх виконанням. Реалізація делегованих повноважень органами місцевого самоврядування ускладнюється надмірною адміністративно-управлінською та бюджетною централізацією, що зумовлює дотаційність бюджетів сільських рад, посилює інерційний характер прийняття управлінських рішень, обмежує потенціал соціально-економічного розвитку сільських територій, перешкоджає налагодженню ефективного державно-приватного партнерства. Так, рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень має тенденцію до зниження: з 88,8 % у 2010 р. до 82,2 % у 2014 р. Відповідно, збільшується частка спрямування власних доходів на забезпечення делегованих повноважень: 25,6 % у 2010 р. до 38,4 % у 2014 р;

- порушення принципу субсидіарності у розподілі повноважень та формуванні стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів. Зокрема, вкрай обмеженими є можливості органів місцевого самоврядування в частині регулювання ставок місцевих податків та зборів, встановлення пільг, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів шляхом скорочення податкових пільг, виданих центральними органами виконавчої влади суб'єктам господарювання на індивідуальній/галузевий основі;

- відсутність солідарної відповідальності за розвиток територій, низький рівень взаємної довіри між громадськими організаціями та органами влади. Ефективній взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства перешкоджають непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, складність виконання функції громадського контролю за їхньою діяльністю, недостатнє залучення членів територіальних громад до процесу ухвалення управлінських рішень. Як наслідок, раціональні ідеї активної частини громадськості часто не лише не доходять до адресата, спроможного їх реалізувати, але й наштовхуються на спротив місцевих посадових осіб;

- нерегульованість питань власності територіальних громад на землю. Наслідком цього стала замкненість повноважень сільських, селищних і міських рад у розпорядженні земельними ресурсами виключно у межах населених пунктів, тобто на 12% території держави. В результаті органи місцевого самоврядування позбавлені можливості ефективно планувати розвиток територій, громада – відстоювати свої інтереси у процесі прийняття рішень про використання земельних ресурсів<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 201. – с. 207-208.

Зазначені проблеми обумовлюють критичну важливість реформування територіальної організації влади, складовою якого є зміна адміністративно-територіального устрою за зразком побудованих на демократичних засадах моделей європейських країн.

Ідеологія реформування адміністративно-територіального устрою - систематизована сукупність ідей, пов'язаних з цілеспрямованою оптимізацією суспільного життя та розвитком територій на різних рівнях управління державою. Відповідно, в межах такої ідеології важливим постає визначення цілей та можливостей організованої суспільної діяльності на різних рівнях управління. Виходячи з того, що в сучасній системі адміністративно-територіального устрою України управління суспільним розвитком здійснюється на локальному, районному, регіональному (обласному) та загальнодержавному рівнях, необхідно визначити сутність, зміст і призначення кожного з цих рівнів та обґрунтувати критерії їх формування<sup>4</sup>.

***Адміністративно-територіальний устрій має будуватися на таких основних принципах:***

- узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади;
- повсюдність юрисдикції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;
- збіг меж адміністративно-територіальних одиниць з межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того самого рівня;
- обов'язковість розташування території адміністративно-територіальних одиниць в межах території лише однієї адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня інтеграції;
- субсидіарність у розподілі повноважень між рівнями публічної влади;
- наявність для кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць повноважень, у тому числі галузевих, які є основними щодо інших рівнів, що виправдовує створення такого рівня адміністративно-територіальних одиниць;
- відповідність кількості адміністративно-територіальних одиниць попереднього рівня, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту – від 5 до 15;
- відповідність рекомендаціям Європейського Союзу щодо номенклатури територіальних одиниць для статистичних цілей.

---

<sup>4</sup> Пилипів В.В., Павлюк А.П. Ідеологічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в Україні / Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій: [зб. наук, пр.] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; редкол. Є. І. Бойко (відп. ред.). - Львів, 2011. - Вип. 1(87). - 35-42.

Новий адміністративно-територіальний устрій має стати територіальною основою для формування децентралізованої системи територіального управління, що забезпечить максимально ефективне використання суспільних ресурсів, стійке економічне зростання на засадах сталого розвитку, підвищення соціальних стандартів життєдіяльності людей. Логіка системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою вимагає розпочати цей процес із реформування базового рівня – територіальних громад.

## **РОЗДІЛ II. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК БАЗОВОЇ ЛАНКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ**

Вироблення концептуальних засад, напрямів і заходів державної політики щодо удосконалення системи територіального управління має базуватись на науковому підґрунті. У цьому контексті *важливою є чітка наукова ідентифікація поняття «територіальна громада» як базової категорії реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації.*

Поняття «територіальна громада» є відносно новим для сучасної української державно-управлінської науки, хоча традиції «громадівського» співіснування, спільного консенсусного прийняття рішень щодо питань місцевого значення існували в Україні здавна. Так, в Україні у XIV-XVII століттях функціонували найпрогресивніших моделі європейського самоврядування, яке з часом було знищене в період перебування нашої території у складі Російської імперії.

Водночас у західній науці накопичено значний доробок у дослідженні громад («community») як територіальних спільностей людей. Громада розглядається як первинний осередок суспільства, у якому виникають основні соціально-політичні і економічні відносини. Відповідно, самоврядна громада є гарантією захисту особистості від державного централізму<sup>5</sup>.

В умовах децентралізації владних відносин в державі актуальними постають дослідження складних суспільних систем, які функціонують на основі прийняття колективних рішень і здійснення колективних дій. Це вимагає вивчення передумов здійснення ефективного управління суспільними ресурсами на місцевому рівні. Відповідно, методологічною базою удосконалення територіальної організації влади шляхом насамперед формування самодостатніх територіальних громад можуть стати положення теорії колективних дій, теорії фіскальної децентралізації, теорії соціальної самоорганізації тощо.

Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування локальних територіальних спільностей людей зробила відомий науковець

---

<sup>5</sup> Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України / Ю.Б. Молодожен // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. – 2006. – № 2. – С. 347-352. – Режим доступу: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1100.pdf>.

лауреат Нобелівської премії з економіки Е. Остром. Особливістю її методологічного підходу є вивчення індивідуальних особливостей різних територіальних громад при здійсненні управління спільними ресурсами. Е. Остром ідентифікує інституції колективного використання спільної власності («громади») так: чітко визначена група індивідуальностей, яка, визначивши правила користування ресурсом, у відповідності з локальними умовами, створює довгострокові інституційні об'єднання для моніторингу використання ресурсу, вирішення конфліктів, адміністрування санкцій<sup>6</sup>.

Кожен рівень влади може бути найефективнішим при наданні певного набору послуг на відповідній території. Тому доцільно виділяти «місцеві суспільні блага», «регіональні суспільні блага» та «національні суспільні блага» з визначенням їх одержувачів і джерел фінансування їх надання. Виходячи з цього твердження, при обґрунтуванні напрямів реформування територіальної організації влади на місцевому рівні доцільно спиратись на такі положення лауреата Нобелівської премії з економіки Е. Остром<sup>7</sup>:

- місцеві громади можуть ефективно управляти суспільними ресурсами.

- якість громадського користування ресурсами залежить від особливостей кожної громади та її здатності до саморегулювання.

- результати створення суспільних благ залежать не стільки від форми власності, скільки від набору правил, які регламентують створення і використання суспільних благ. Тому формування таких передумов повинно базуватися на інституціоналізації соціальних норм громад, які є ефективними не тільки при формуванні кооперативної поведінки, але також заохочують до кооперативної поведінки в тривалій перспективі;

- децентралізація влади та прийняття рішень стає можливою і доцільною у випадку, якщо в її здійсненні зацікавлені всі учасники процесу, інтереси користувачів суспільних ресурсів узгоджені, якість життя населення покращується.

Інший поширений методологічний підхід до ґрунтується на розгляді територіальні громади як публічних корпорацій. Так, Ж. Гербер, дійшов висновку, що територіальні громади не лише самоорганізовані і базовані на праві власності, але також регульовані чіткою публічною політикою, яка стимулює їх до взаємодії в рамках політико-адміністративного об'єднання. Більшість інтересів учасників таких корпорацій гомогенні. Це спеціалізоване об'єднання, скероване на управління своїм майном.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Остром Э. Управляя общим: эволюция институтов коллективной деятельности / Элино́р Остро́м ; пер. с англ. — М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. - 447 с.

<sup>7</sup> Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. 270 p.; Elinor Ostrom. Collective Action and the Evolution of Social Norms / *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3 (Summer 2000), 137-158; Elinor Ostrom. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System. Prize Lecture Slides, December 8, 2009

<sup>8</sup> Gerber J. D., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning. *Environment and Planning A* 43: 2011. – P. 185–204 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a43293>

Дослідник Дж. Хіллер, проаналізувавши різні визначення «громади» («територіальної громади»), дійшов висновку, що не зважаючи на наявні розбіжності у визначеннях, існує загальна згода щодо таких ознак громади: соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок<sup>9</sup>.

Залежно від мети дослідження територіальних громад можуть використовуватися різні підходи, серед яких:

- якісний підхід - передбачає вивчення якості життя (забезпеченість житлом, стан шкіл, якість освіти тощо, соціальний мікроклімат);
- екологічний підхід - передбачає вивчення громади як певної спільності у природно-географічному просторі (просторове розміщення, вплив природних факторів тощо);
- етнографічний підхід - передбачає вивчення громади як певного способу життя (акцент робиться на культурних особливостях);
- соціологічний підхід - розглядає громаду як соціальну систему та описує соціальні взаємовідносини, типові для певних груп людей;
- економічний підхід - вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств і підприємств, описує населення, його професійний склад та робочі місця<sup>10</sup>.

Очевидно, що дослідження територіальних громад з точки зору їхнього функціонування як базового суб'єкта системи територіальної організації влади, потребує системного підходу, що поєднує економічні, соціальні, географічні, просторові, управлінські та інші аспекти.

У працях Д. Барнса на основі системного підходу виокремлено п'ять категорій, що визначають поняття «громада»<sup>11</sup>:

- 1) громада – це історично утворена спільнота людей зі спільними традиціями;
- 2) громада – це сукупність соціальних взаємодій, що ґрунтуються на родинних стосунках, характеризуються проживанням на одній території, належністю до певної соціальної групи;
- 3) громада – це спільний, колективний споживач послуг, але попит має персоніфікований, індивідуалізований характер, у той час як потреби визначають суспільні очікування людей щодо задоволення цими послугами;
- 4) громада – це виробник громадських послуг, які певною мірою вже стосуються реалізації владних повноважень та участі інституцій місцевого громадянського суспільства в життєзабезпеченні людей;

<sup>9</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.В. Батанов : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008\\_2/visnik\\_st\\_13.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_13.pdf).

<sup>10</sup> Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти / Л. Муркович : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02%285%29/10mliuta.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf).

<sup>11</sup> Молодожен Ю.Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України / Ю.Б. Молодожен // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. – 2006. – № 2. – С. 347-352. – Режим доступу: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1100.pdf>.

5) громада має здатність впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями.

Підсумовуючи напрацювання сучасної науки у сфері дослідження територіальної громади, український дослідник О. Мороз пропонує такий перелік її ознак<sup>12</sup>:

- спільна територія існування (що може включати проживання, роботу, володіння нерухомим майном);
- спільні інтереси у вирішенні питань життєдіяльності;
- соціальна взаємодія в процесі реалізації цих інтересів;
- психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою;
- спільна комунальна власність;
- сплачування комунальних податків.

***Основою місцевого самоврядування є усвідомлення територіальною громадою наявності власних спільних інтересів, які можуть відрізнятися від інтересів інших територіальних громад і держави.***

Інший український дослідник М. Баймуратов, що вивчав правові аспекти формування й функціонування територіальних громад, наводить такі їхні ознаки<sup>13</sup>:

- територіальна - спільне проживання членів громади на певній території ( у межах певної АТО);
- інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх мешканців певної території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави;
- інтелектуальна – основою конституювання територіальних громад є спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектру системних індивідуально-територіальних зв'язків;
- майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності;
- фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів.

У контексті реалізації реформи децентралізації в Україні слід зазначити, що в розвинених європейських країнах в основі сучасного місцевого самоврядування лежить теорія вільних громад, за якою місцеве самоврядування визнається самостійним та незалежним від центральної влади інститутом. Для ефективної реалізації такого підходу на практиці необхідні певні передумови: демократичні традиції, відповідний рівень політичної культури та достатній рівень розвитку громадянського суспільства. Система місцевого

---

<sup>12</sup> Мороз О.Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії, О.Ю. Мороз Науковий вісник «Демократичне врядування» – 2008. – Вип. 2. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik2/fail/Moroz.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf)

<sup>13</sup> Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми, М. Баймуратов // Муніципальний рух : новий етап розвитку : Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня, Бердянськ). – К.: Логос, 2002. – с. 368- 371.

самоврядування, що базується на системі територіальних громад, за цих умов характеризується наступними рисами (ознаками)<sup>14</sup>:

- наявність чітко усвідомлених суспільних інтересів та готовність громадян брати на себе політичну відповідальність за прийняті рішення;
- розмежування компетенцій держави і територіальної громади, за якого держава мінімально втручається у процес місцевого самоврядування;
- діяльність органів місцевого самоврядування має демократичний та прозорий характер;
- реалізується принцип субсидіарності при розподілі повноважень;
- посадові особи органів місцевого самоврядування мають спеціальну освіту та дотримуються особливої етики.

З точки зору реалізації реформи децентралізації слід відзначити підхід до розуміння територіальної громади В.І. Кравченка, котрий розглядає територіальну громаду в трьох аспектах: по-перше, як базову адміністративно-територіальну одиницю; по-друге, як форму організації місцевої влади; по-третє, як суб'єкт цивільно-правових відносин, суб'єкт, господарювання. Останні дві ознаки фігурують у дефініції В. А. Баранникова, котрий трактує місцеве самоврядування одночасно як публічно-владну установу, тобто корпорацію публічного права, що здійснює публічну владу в межах конкретних міських, сільських та інших видів поселень, і корпорацію, що виступає суб'єктом цивільно-правових відносин, з допомогою яких вона вирішує багато питань місцевого значення<sup>15</sup>.

Таким чином, територіальну громаду можна визначити як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру<sup>16</sup>.

Підвищення ефективності управління державою може відбуватись через адекватний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення їхніх публічних і господарських функцій на відповідних територіях. Функції територіальної громади – основні напрями та види муніципальної діяльності, які виражають волю та інтереси місцевих жителів та забезпечують здійснення ними відносин з державою, її органами. Обсяг функцій територіальної громади збігається з обсягом функцій системи місцевого самоврядування.

Для формування політики розвитку й реформування територіальних громад важливим є їх законодавче визначення. В Конституції України

---

<sup>14</sup> Розширення компетенції місцевого самоврядування базового рівня з метою ефективного забезпечення принципу субсидіарності : аналітична записка/ Ю. Каплан// НІСД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/MONITOR/Juni/14.htm>

<sup>15</sup> Конспект лекцій "Муніципальне право України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mobile.pidruchniki.com/12920522/pravo/teritorialna\\_gromada\\_osnova\\_mistseвого\\_samovryaduvannya\\_ukrayini](http://mobile.pidruchniki.com/12920522/pravo/teritorialna_gromada_osnova_mistseвого_samovryaduvannya_ukrayini)

<sup>16</sup> Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки – Вісник Центральної Вибірчої комісії. – 2008. – № 2. – с. 51

територіальна громада визначена як первинний суб'єкт місцевого самоврядування. Відповідно до статті 140, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Конституція регулює питання місцевого самоврядування, спираючись на концептуальні положення громадівської доктрини місцевого самоврядування.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить таке визначення: територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Повноваження територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, які здійснюються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, визначаються статтею 143 Конституції України. До них належать: управління майном, що є в комунальній власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання; затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання; встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю; вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Таким чином, дослідження теоретичних засад розвитку територіальних громад дозволяє сформулювати такі ***основні положення, відповідно до яких має проводитися реформа територіальної організації влади на засадах децентралізації, побудови самодостатніх територіальних громад:***

- чітка правова основа реформи, законодавче визначення статусу територіальних громад, механізму закріплення права власності, розподілу владних повноважень тощо;

- передача найширшого переліку владних повноважень на низовий рівень системи управління (рівень територіальних громад) за принципом субсидіарності;

- запровадження дієвих механізмів контролю за органами місцевого самоврядування в умовах децентралізації. Передбачене реформою укрупнення територіальних громад без впровадження контролю за владою і забезпечення її відповідальності може створити ширші можливості для зловживань органів місцевого самоврядування;



- запровадження механізмів широкого залучення членів територіальних громад до участі в управлінні й формування управлінських рішень;

- розвиток громад як публічних корпорацій, наголос на власних ресурсах та можливостях, безпосередня участь громади у вирішенні господарських питань;

- забезпечення повсюдності місцевого самоврядування, розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування на території за межами населених пунктів;

- децентралізація повноважень має супроводжуватись адекватною для виконання цих повноважень децентралізацією бюджетних ресурсів.

Реформа адміністративно-територіального устрою країни – складний, багаторівневий і масштабний процес, який тісно пов'язаний з ефективністю функціонування усіх систем і складових суспільного розвитку. Відтак ця реформа має синхронізуватися із перетвореннями в інших сферах, насамперед у галузях, що забезпечують соціальні послуги.

Передумовами успішного проведення реформи є:

- наявність політичної волі та консолідація політичних сил у Верховній Раді України для створення необхідної законодавчої бази. Реформа адміністративно-територіального устрою передусім має бути наповнена економічним, а не політичним, змістом і спрямована на підвищення ефективності управління;

- широка суспільна підтримка, лише за умови якої реформа має шанс на успіх. Заручитися підтримкою громадськості можна, формуючи суспільний попит на реформу, запропонувавши прийнятну для більшості активних учасників суспільно-політичного процесу модель адміністративно-територіального устрою;

- ґрунтовне опрацювання концептуальних засад реформи та їхньої імплементації у законодавчо-нормативні документи;

- адекватне кадрове та ресурсне забезпечення реформи. Для зміцнення кадрового забезпечення необхідно вирішити питання щодо переведення службовців органів місцевого самоврядування до новоутворених органів влади. Необхідно також забезпечити механізми формування фінансового ресурсу для проведення реформи та подальшого функціонування територіальних громад.

***Реформування територіальних громад як елементів базового рівня територіального управління має відбуватися у контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою*** на всіх рівнях, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації.

Необхідно чітко визначити переваги, що будуть досягнуті внаслідок реформування територіальної організації влади і оптимізації адміністративно-територіального устрою:

- упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, їхня уніфікація;

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- покращення якості та доступності публічних послуг населенню;
- призупинення деградації сільських територій;
- стале та фінансово спроможне місцеве самоврядування.

До реформування територіальних громад потрібно підходити з усвідомленням того, що успіх (чи неуспіх) цього процесу буде важливим чинником подальшого проведення системних реформ в інших сферах суспільного розвитку.

### **РОЗДІЛ III. ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СИСТЕМІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

У європейських країнах реформування територіальної організації влади, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню. Це забезпечується насамперед завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. Традиційно у центральних органів державної влади лишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як всі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Така організація управління сприяє зростанню довіри населення як до органів місцевого самоврядування, так і до органів державної влади, надає місцевим органам влади більшої фінансової незалежності і дозволяє ефективніше використовувати місцеві ресурси для стимулювання економічного розвитку.

Для України важливо проаналізувати ключові елементи досвіду реформування територіальної організації влади, адже реалізація політики інтегрування України до Європейського Співтовариства передбачає необхідність побудови системи управління відповідно до європейських принципів організації управління регіональним і місцевим розвитком та розбудови місцевого самоврядування.

У країнах «старої» Європи (Франція, Німеччина, країни Скандинавії тощо), в яких здавна існували традиції децентралізації державного управління, базова одиниця територіального управління мала розширені повноваження (докладніше див. Додаток 1). Реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалась у межах реформи адміністративно-територіального устрою), що розпочалась в 1960-х роках минулого століття і подекуди триває до цього часу, мала на меті поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та збільшення участі громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто шляхом

укрупнення територіальних одиниць. Наприклад, у Данії протягом 1965-1975 рр. кількість муніципалітетів зменшилася з 993 до 275, у Нідерландах (1980-1991 рр.) – з 811 до 504, у Греції (1997-2000 рр.) – з 5343 до 1033, у Швеції – з 2500 до 289<sup>17</sup>.

У країнах з відносно невеликою територією та кількістю населення були запроваджені дворівневі (деколи – однорівневі) системи адміністративно-територіального устрою. Наприклад, у *Норвегії* налічується 19 графств і 432 муніципалітети (у половині муніципалітетів мешкає менше 5000 осіб, у 12 – понад 50 тис. осіб). У графстві головою державної адміністрації, функції якої є суттєво обмеженими, є губернатор (призначається королем), представницьким органом є рада графства, виконавчим – правління графства (обирається представниками ради). У муніципалітетах також існують рада та правління (але без державної адміністрації). До повноважень муніципалітетів належить забезпечення початкової освіти, регулювання надання житлово-комунальних послуг, виконання базових функцій в соціальній сфері. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту, дороги (крім місцевих), громадський транспорт, регіональне планування, розвиток промисловості і культури<sup>18</sup>.

У *Данії* створено 5 регіонів (0,6–1,6 млн мешканців) та 98 муніципалітетів (у середньому по 55 тис. осіб, але не менше 50 тисяч, що закріплено законодавчо). До повноважень муніципалітетів належать: початкова освіта, первинна медична допомога, комунальні послуги, дозвілля, спорт і культура. До повноважень регіонів відносяться: середня освіта, медична допомога (було законодавчо визначено, що якісне обладнання можна встановлювати тільки в регіонах, що налічують 600 тис. осіб), регіональне планування, автомагістралі, залізниця<sup>19</sup>.

Цікавим є досвід *Швеції*, у якій відповідальність за охорону здоров'я було передано на рівень графств (областей), оскільки вважається, що на нижчому рівні управління неможливо забезпечити належну якість послуг. Зазначимо, що Огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, також рекомендує підтримку системи охорони здоров'я здійснювати на рівні області<sup>20</sup>.

У європейських країнах з великою територією і кількістю населення та давніми демократичними традиціями сформувались значно складніші системи

<sup>17</sup> Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні / О. К. Чаплигін. // Державне будівництво. – 2007. – № 1(1). – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu\\_2007\\_1\(1\)\\_47.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2007_1(1)_47.pdf).

<sup>18</sup> Крупіна Н.А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади / Н.А. Крупіна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Зверяков; Одеський держ. екон. ун-т. – Одеса, 2010. – Вип. 39. – С. 263-268.

<sup>19</sup> Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України / А. Ф. Ткачук // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 20-26. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap\\_2007\\_3\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2007_3_6.pdf).

<sup>20</sup> Крупіна Н.А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади / Н.А. Крупіна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Зверяков; Одеський держ. екон. ун-т. – Одеса, 2010. – Вип. 39. – С. 263-268.

адміністративно-територіального устрою. Наприклад, у *Німеччині* (внаслідок історичних причин) наявні 5 федеральних земель, крім того, 3 міста – Берлін, Гамбург, Бремен – за статусом прирівняні до земель. У складі земель створено 22 адміністративних округи, також є так звані «вільні міста», що мають статус округів. Кожен адміністративний округ має у своєму складі райони (загалом їх 429, з них 313 сільських та 116 міст), які своєю чергою складаються з комун (громад). Подекуди (перш за все у Шлезвіг-Гольштейні, Бранденбурзі та Саксонії-Анхальті) комуни об'єднуються в амти (проміжна ланка між комуною та районом), яких загалом 252. Статус і повноваження різних амтів та районів може відрізнитись.

Досвід країн «старої» Європи свідчить, що *значних успіхів у реформі адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування було досягнуто тільки там, де реформаторські новації державної влади враховували інтереси місцевих громад, проте не передавали їм цілковито ініціативу*. В інших випадках реформатори отримували неочікувані наслідки. Наприклад, у Франції внаслідок відмови Уряду від примусового об'єднання комун в процесі реформування їхня кількість не зменшилась, а навпаки, зросла<sup>21</sup>. У Фінляндії наприкінці 80-х років ХХ ст. була здійснена спроба значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори», але в результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності, внаслідок чого процес об'єднання територіальних громад значно загальмувався. Швеція стала чи не єдиним успішним прикладом укрупнення муніципалітетів завдяки діям «знизу» (об'єднувалися муніципалітети, що співробітничали між собою, насамперед, навколо міст, з урахуванням ступеня освоєності території між населеними пунктами).

Для країн «нової» Європи (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія та ін.) головним завданням реформування територіальної організації влади та розвитку місцевого самоврядування (розпочалось у 90-х роках ХХ століття й триває по цей час) було викорінення наслідків командно-адміністративного управління та приведення адміністративно-територіального устрою цих країн до вимог ЄС. Зокрема, ЄС запровадив Систему номенклатури територіально-статистичних одиниць за критерієм чисельності населення<sup>22</sup> (табл. 2). Адміністративно-територіальний поділ країн-кандидатів на вступ до ЄС мав відповідати зазначеній системі, згідно якої здійснюється розподіл коштів структурних фондів ЄС.

<sup>21</sup> Дробот І.О. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід / І.О. Дробот, І.В. Шуляр : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-01%285%29/11diouzd.pdf>.

<sup>22</sup> Крупіна Н.А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади / Н.А. Крупіна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Зверяков; Одеський держ. екон. ун-т. – Одеса, 2010. – Вип. 39. – С. 263-268.

## Територіальні одиниці в ЄС

Рівень НТСО*	Мінімальна кількість населення	Максимальна кількість населення
НТСО 1	3 млн	7 млн
НТСО 2	800 тис.	3 млн
НТСО 3	150 тис.	800 тис.

Також були сформовані загальні вимоги до реформування місцевого самоврядування у країнах «нової» Європи (у т.ч. в Європейській хартії місцевого самоврядування), зокрема:

- активне запровадження бюджетної децентралізації (передача повноважень від центрального уряду до органів місцевого самоврядування супроводжувалась запровадженням місцевих податків, закріпленням частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами тощо);

- запровадження принципу субсидіарності, відповідно до якого завдання повинні вирішуватись на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та ефективним;

- оптимальним є такий розмір первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою (громада, община, комуна тощо), на якому можливе забезпечення основних потреб населення та самодостатнє функціонування. Ті громади, що не мають достатніх ресурсів для розвитку, повинні підлягати укрупненню.

У Польщі внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою була запроваджена трирівнева система: на регіональному рівні – 16 воєводств (до реформи їх було 49), на субрегіональному (районному) – 373 повіти (з них 65, що мають статус виділених міст), на місцевому рівні – 2478 гмін (громад). Переважна більшість гмін має населення від 5 до 40 тис. осіб (одночасно існує 20 сільських гмін із населенням менше 2 тис. осіб і гміна м. Варшави із населенням понад 1,6 млн. осіб). Повіти в середньому нараховують по 8 гмін і мають в середньому близько 83,2 тис. осіб (53 повіти мають населення менше 50 тис. осіб, а 82 повіти – більше 100 тис. осіб). Воєводства нараховують від 11 до 38 повітів у своєму складі і мають середню чисельність населення у 2,05 млн осіб.

Внаслідок реформи на місцевому та повітовому рівні було зосереджено 65 % повноважень, на регіональному – 30 %, на центральному (загальнодержавному) – лише 5 %. До повноважень гміни належать: регулювання послуг житлово-комунального господарства (водопостачання та водовідведення, централізоване опалення, збір твердих побутових відходів тощо), утримання (будівництво) місцевих доріг та вулиць, міський громадський транспорт, початкова освіта, базові функції соціальної сфери та охорони

здоров'я<sup>23</sup>. Повіти відповідають за розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішують деякі питання землекористування.

До позитивного досвіду реформи місцевого самоврядування у Польщі можна віднести те, що вже за короткий час після запровадження реформи відбулось суттєве підвищення якості послуг населенню, зменшення нецільового використання коштів, підвищення якості управлінських рішень. До негативного досвіду слід віднести те, що внаслідок збереження значної централізації фінансової системи Польщі, у фінансуванні нових одиниць місцевого самоврядування вагоме місце займають прямі трансферти з державного бюджету. Так, якщо гміні належить більша частина державного майна, переданого у комунальну власність, то до доходів воєводств і повітів можна віднести тільки незначні відсотки від державних податків. Внаслідок цього на рівні воєводств та повітів почав відчуватись дефіцит надходжень до бюджетів.

У *Литві* внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою була запроваджена дворівнева система: 10 округів та 60 муніципалітетів. Важливим досвідом для України є те, що з самого початку реформування були законодавчо визначені критерії для новостворених муніципалітетів: населення має бути не менше 15 тис. осіб, населення муніципального центру – не менше 3 тис. осіб, центр новоствореного муніципалітету має бути не менш ніж у 20 км від муніципалітету, що реформувався; фінансова спроможність – не менше 20 % бюджету нового муніципалітету (без урахування державних бюджетних грантів) мають включати податки з населення цієї території, оскільки фінансова спроможність нового муніципалітету оцінюється згідно середньої податкоспроможності мешканця даної території у порівнянні з середньою величиною в країні<sup>24</sup>.

Повноваження органів місцевого самоврядування у Литві та спосіб їх формування є подібним до прикладу Польщі. Особливим є те, що у 2010 р. окружні державні адміністрації були розформовані (на рівні муніципалітетів їх не було з самого початку), а на їх місці були створені 10 рад регіонального розвитку, до складу яких увійшли мери муніципальних утворень, представники муніципальних рад та спеціальний представник від центральної влади. Ради регіонального розвитку є підконтрольними Національній раді регіонального розвитку, що забезпечує державний нагляд та контроль за їх діяльністю.

До негативного досвіду реформи місцевого самоврядування у Литві слід віднести те, що запровадження практики, коли кожне муніципальне утворення за рішенням ради муніципалітету може бути адміністративно поділене на дрібніші територіальні одиниці (метою такої новації було покращення якості надання послуг місцевим жителям) мало наслідком фінансову недієздатність новостворених муніципалітетів. Також ліквідація окружних державних адміністрацій, що мала на меті зменшення витрат бюджетних коштів та рівня

---

<sup>23</sup> Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011\\_02%289%29/11snlpdu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_02%289%29/11snlpdu.pdf).

<sup>24</sup> Досвід впровадження адміністративно-територіальної реформи в Литві. Міністерство Внутрішніх справ Республіки Литва, 2014 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/10>.

бюрократизації, надання можливості представникам місцевого самоврядування брати участь у роботі над планами розвитку їх територій, на практиці дали зворотний результат<sup>25</sup>.

У Латвії реформа місцевого самоврядування відбувалася протягом тривалого часу. Зокрема, на першому етапі (з початку 90-х рр. ХХ ст.) було запроваджено дворівневу систему адміністративно-територіального устрою: на місцевому рівні – 26 об'єднаних самоврядувань, 444 волості і 53 районних міста; на регіональному рівні – 26 районів та 7 міст республіканського значення. Внаслідок неефективності такої системи (у т.ч. внаслідок недостатньої фінансової спроможності більшості волостей, у яких іноді до 90 % від загальної фінансової потреби дотувались з державного Фонду фінансового вирівнювання) у 2009 р. було запроваджено однорівневу систему, що складалась із 119 самоврядувань (110 країв та 9 міст республіканського значення). Самоврядування отримали повноваження регулювати надання послуг житлово-комунального господарства, послуг дошкільної та шкільної освіти, охорони здоров'я, культури, благоустрій території.

Негативним досвідом реформи місцевого самоврядування у Латвії стало те, що за перші 6 років реформування шляхом добровільно об'єднання було утворено лише 26 самоврядувань (об'єдналося менше 5 % від усіх волостей Латвії), внаслідок чого не вдалося створити нові адміністративно-територіальні одиниці<sup>26</sup>. Головною причиною невдачі стала відсутність дієвих державних механізмів заохочення громад до об'єднання. Проблему вдалося вирішити тільки завдяки системним заходам з боку держави: кожній волості, що заявляла про намір об'єднуватись, надавалась дотація з Державного бюджету для підтримки розвитку інфраструктури; кожному об'єднаному самоврядуванню була надана одноразова державна дотація у розмірі 1-5 % від річного бюджету самоврядувань, що об'єднались; кошти, необхідні для розробки проекту об'єднання самоврядування, виділялись з Державного бюджету.

Актуальним для України є негативний досвід Чехії, де пішли шляхом організації територіальних громад незалежно від чисельності населення, на цей час близько 60 % від усіх громад мають менш ніж 500 осіб населення, а 80 % – менш ніж 1000 осіб, при цьому на місцях відчувається нестача власних фінансових ресурсів і відсутність кваліфікованих кадрів, що забезпечували б необхідну якість послуг для населення<sup>27</sup>.

Проаналізовані особливості реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в європейських країнах дозволяє зробити певні висновки щодо врахування як позитивних, так і негативних елементів

<sup>25</sup> Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні / О. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 3. – С. 265-271. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny\\_2013\\_3\\_34.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny_2013_3_34.pdf).

<sup>26</sup> Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України / А. Ф. Ткачук // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 20-26. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap\\_2007\\_3\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2007_3_6.pdf).

<sup>27</sup> Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні / О. К. Чаплигін. // Державне будівництво. – 2007. – № 1(1). – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2007\\_1\(1\)\\_47.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)_47.pdf).

досвіду в реалізації реформи в Україні. Зокрема, *для України актуальними є наступні висновки з досвіду реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у країнах Європи:*

- досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць показує, що всі країни-реформатори здійснювали зазначений процес значною мірою примусово. Проте, оскільки урахування інтересів громадян на місцях є дуже важливим, застосування принципу добровільності має супроводжуватись запровадженням дієвих механізмів заохочення територіальних громад до об'єднання (для цього можна використати досвід Латвії або Швеції);

- «затягування» процесу реформування (випадок Латвії) призводить до втрати громадянами довіри до нього та політичних сил, які проголосили реформи;

- з метою виконання Україною вимог ЄС щодо місцевого управління важливо використати позитивний досвід, а також консультативну допомогу країн «нової» Європи, які пройшли цей шлях недавно й мали стартові умови перед реформою, порівнянні з українськими;

- оскільки велика кількість громад веде до їх фінансової неспроможності (випадок Чехії), необхідно дотримуватися чітких законодавчо визначених критеріїв формування нових територіальних громад (можна залучити досвід Литви або Данії). Ті громади, що не відповідають зазначеним критеріям, потребуватимуть укрупнення;

- потрібно зважено підходити до одночасної ліквідації органів державної виконавчої влади (державних адміністрацій) на районному та обласному рівні. Це (насамперед, ліквідація обласних державних адміністрацій) може мати наслідком зниження ефективності планування місцевого розвитку, зниження рівня координації різних органів управління, неефективне використання бюджетних коштів тощо;

- децентралізація повноважень має супроводжуватись бюджетною децентралізацією, наслідком якої має стати зміцнення місцевої фінансової бази, здатність самостійно фінансувати більшу частину своїх повноважень, зацікавленість місцевих органів влади у забезпеченні економічного розвитку території та збільшенні податкової бази. В іншому випадку фінансування повноважень нових адміністративно-територіальних одиниць буде забезпечуватись переважно прямими трансферами з Державного бюджету (досвід Польщі).

Окреме питання – стимули для тих громад, які хочуть об'єднатися за власним бажанням. Експерти Ради Європи наполягають на тому, що пакет реформи має в обов'язковому порядку визначати таку систему стимулів. Як приклад можна навести Великобританію, де нещодавні реформи в сфері місцевого самоврядування були спрямовані на раціоналізацію послуг, підвищення ефективності та економію від масштабу у наданні публічних послуг на місцевому рівні. Закон про місцеві інтереси (Localism Act) 2011 року запровадив обов'язкове співробітництво, в рамках якого органи місцевого самоврядування зобов'язані співпрацювати у питаннях планування в сферах, що представляють загальні інтереси. За реалізацію проектів співробітництва



органи місцевого самоврядування отримують заохочення, які не доступні тим, що не співпрацюють.

#### **РОЗДІЛ IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Ключові пріоритети реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації як складової нової регіональної політики в Україні визначені в *основних чинних нормативно-правових актах стратегічного та програмного характеру*.

Комплексне бачення реформ, яких потребує українське суспільство, представлене у «*Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»*», схваленій Указом Президента України<sup>28</sup>. Децентралізація та реформа державного управління визначені в Стратегії серед 10 пріоритетних реформ. Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

У тексті *Коаліційної угоди* чинної парламентської коаліції також значна увага приділена питанням реформи децентралізації та місцевого самоврядування<sup>29</sup>. Головними завданнями визначено: ефективний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної виконавчої влади, розподіл повноважень між територіальними рівнями управління на основі принципу субсидіарності, встановлення повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування, гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, наділення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів шляхом закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, розширення доходної бази місцевих бюджетів, формування самодостатніх громад, визначення критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їх матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

<sup>28</sup> Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (від 12 січня 2015 р., № 5/2015) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

<sup>29</sup> Верховна Рада України VIII скликання. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». 2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року<sup>30</sup>, однією з трьох інтегрованих цілей визначено ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку, яке передбачає проведення децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Для цього передбачено виконання таких завдань:

- запровадження триланкової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг населенню;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;
- здійснення бюджетної децентралізації, в тому числі шляхом перерозподілу загальнодержавних податків, забезпечення автономності місцевих бюджетів, закріплення за кожною ланкою самоврядування стабільної дохідної бази для реалізації їх функцій та стимулювання податкоспроможності громад;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для зміцнення економічної бази розвитку територіальних громад тощо.

На основі зазначених стратегічних документів розроблені концептуальні засади реформування територіальної організації влади в Україні та формується законодавчо-нормативне забезпечення реформування базової ланки адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування – територіальних громад.

1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено *Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні*<sup>31</sup> та затверджено План заходів щодо її реалізації. Основними завданнями реформування визначено: забезпечення доступності та якості надання публічних послуг населенню, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, запровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою: громада – район – регіон, створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою шляхом сприяння розвитку співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для розвитку місцевого самоврядування. Критерієм формування базового рівня адміністративно-територіального устрою визначено доступність основних публічних послуг, що надаються на території

<sup>30</sup> Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

<sup>31</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

громади, яка вимірюється часом прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, що не повинен перевищувати 30 хвилин.

Впродовж 2014-2015 років зроблено суттєві кроки зі створення законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади, насамперед у питаннях розвитку місцевого самоврядування, створення спроможних територіальних громад, фіскальної децентралізації. Серед основних законодавчих та нормативних актів наступні:

Закон «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р.<sup>32</sup> визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Законом створено механізм об'єднання фінансових та матеріальних ресурсів територіальних громад для вирішення спільних соціально-економічних проблем, реалізації інвестиційних проєктів, створення інфраструктури тощо. Реалізація закону дозволяє окреслити точки дотику між окремими територіальними громадами, їхню потенційну здатність до об'єднання.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р.<sup>33</sup> регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст; визначає принципи, основні умови, порядок такого об'єднання, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, тобто створюється конкретний механізм добровільного об'єднання територіальних громад, якого раніше не існувало. Законом передбачена організаційна підтримка та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, а також фінансова підтримка об'єднаних громад шляхом надання їм коштів на формування інфраструктури.

Зроблено також важливі кроки у напрямі законодавчого забезпечення бюджетної децентралізації. Внесено зміни до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин (закон України № 79-19 від 28 грудня 2014 р.)<sup>34</sup>. Також внесено зміни до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи (закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р.)<sup>35</sup>. Запровадження норм цих законів у практику бюджетування в 2015 р. вже дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного

<sup>32</sup> Про співробітництво територіальних громад : закон України №1508-18 від 17.06.2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>

<sup>33</sup> Проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 0915 від 27.11.2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379)

<sup>34</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України №79-19 від 28 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

<sup>35</sup> Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : закон України № 71-19 від 28 грудня 2014 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

контролю та удосконалення містобудівного законодавства»<sup>36</sup> від 9 квітня 2015 р. передає функції щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю від центрального органу виконавчої влади до органів місцевого самоврядування територіальної громади. Це сприятиме удосконаленню містобудівної діяльності, спрощенню дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, посиленню ролі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад.

Комплексне реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою потребує внесення змін до Конституції України. 31 серпня 2015 р. відбулося попереднє схвалення Верховною Радою України проекту закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»<sup>37</sup>. Законопроектом запропоновано зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, закріплено, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, передбачено утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, передбачено створення інституту префекта, закріплено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування.

Наприкінці 2015 року прийнято низку законів щодо оптимізації розподілу повноважень – передачі їх від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування, що дозволить посилити функціональну та фінансову спроможність місцевого самоврядування. Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»<sup>38</sup> виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, та передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень. До цього закону увійшли норми щодо державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, спрямовані на усунення недоліків правового регулювання процесу добровільного об'єднання територіальних громад у частині: встановлення спрощеної системи реорганізації та державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб публічного права, усунення недоліків правового регулювання правонаступництва об'єднаних територіальних громад,

<sup>36</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства : закон України № 320-19 від 9 квітня 2015 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

<sup>37</sup> Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>

<sup>38</sup> Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : закон України № 835-19 від 26.11.2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19>

їх рад та виконавчих комітетів (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єданого тощо). Встановлено, що об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою.

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»<sup>39</sup> виконавчим органам місцевого самоврядування міст обласного значення передаються повноваження з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також передбачена можливість іншим виконавчим органам рад набувати таких повноважень.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»<sup>40</sup> від 10.12.2015 р. розширено повноваження органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей з Державного земельного кадастру, роботи з документами, що підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обмін відомостями між реєстрами територіальних громад та передачу інформації в Єдиному державному демографічному реєстрі.

Низька якість місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від якості кадрового складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів. Своєю чергою на ньому позначається незадовільний рівень матеріального та фінансового забезпечення посадових осіб на місцевому рівні, що спричинює відтік професіоналів та низьку конкурентоздатність залучених працівників. На подолання цих негативних тенденцій Кабінет Міністрів схвалив Постанову<sup>41</sup>, яка регулює питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Одночасно з формуванням законодавчого поля відбувалось **удосконалення інституційного забезпечення проведення реформи:**

- визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи – це Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), а також куратор

<sup>39</sup> Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : закон України № 834-19 від 26.11.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/834-19/paran6#n6>

<sup>40</sup> Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55406](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55406).

<sup>41</sup> Деякі питання оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України № 1044 від 9 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248719292>.

реформи децентралізації в особі віце-прем'єр-міністра України – міністра Мінрегіону;

- створено *Цільову команду реформ з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики* при Мінрегіоні України, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і Європейського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

- створено *Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України*, яка підготувала проект змін до Конституції щодо децентралізації влади. Прийняття цих змін забезпечать правову основу для прийняття низки законодавчих актів щодо надання права районним і обласним радам утворювати власні виконавчі органи, розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади тощо;

- створено *Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку*, яка має стати інституційним майданчиком для координації дій органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в процесі формування та реалізації державної регіональної політики шляхом розробки пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; сприяння використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики;

- створено *24 Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади* (в усіх регіонах, крім АР Крим), які мають стати «містком» між центральною та місцевою владою в ході проведення реформи, надавати організаційну, консультативну, інформаційну допомогу місцевим органам влади, здійснювати моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні.

За наявності суттєвого прогресу у створенні законодавчого та інституційного підґрунтя для реформування територіальних громад, на даний час ще не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України загалом та алгоритму реалізації всієї реформи. Зокрема, необхідно прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив модель адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою тощо. До основних напрямів подальшого формування законодавчого забезпечення реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації також належать: остаточне схвалення конституційною більшістю змін до Конституції України щодо децентралізації влади; ухвалення нової редакції Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»; законодавче врегулювання питання щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними

ділянками за межами населених пунктів і здійсненням контролю за використанням та охороною земель тощо.

## **РОЗДІЛ V. ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

### **5.1. Запровадження форм співробітництва територіальних громад**

Створене законодавче підґрунтя дозволило розпочати у 2015 році практичну роботу щодо співробітництва територіальних громад. *Під співробітництвом розуміють відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах з метою забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень*<sup>42</sup>.

Важливість впровадження проектів співробітництва громад обумовлена можливістю спільно та взаємовигідно вирішувати питання місцевого значення і розвивати території шляхом об'єднання зусиль без зміни адміністративних меж та жодних статусних втрат, чого серйозно побоюються місцеві керівники.

Законом передбачені такі *форми співробітництва*:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Співробітництво територіальних громад здійснюється у сферах спільних інтересів у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Перелік таких сфер може бути широким у залежності від ресурсних можливостей громад, особливостей розташування та проблем розвитку інфраструктурних об'єктів та об'єктів соціальної сфери, наявності перспективних планів розвитку громад тощо. Першочерговими варіантами

---

<sup>42</sup> Про співробітництво територіальних громад : закон України №1508-18 від 17.06.2014 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/card6#Public>.

такої співпраці можуть бути проекти, що стосуються житлово-комунального господарства (водозабезпечення, водовідведення, енергоефективності тощо), поводження з твердими побутовими відходами, оновлення та забезпечення надійної роботи пожежної охорони, покращення надання адміністративних послуг та вирішення багатьох інших питань життєзабезпечення, дозвілля, надання соціальних послуг тощо.

Логіка співробітництва територіальних громад передбачає поєднання зусиль територіальних громад у вирішенні питань, що мають нагальний характер для всіх учасників такої співпраці, але їхнє вирішення самотужки матеріально затратне, вимагає залучення ресурсів, недоступних громаді за звичайних умов, або взагалі неможливе.

Порядок державного стимулювання співробітництва територіальних громад визначається Кабінетом Міністрів України і здійснюється у спосіб: надання субвенцій місцевим бюджетам у пріоритетних сферах державної політики; передачі об'єктів державної власності у комунальну власність; методичної, організаційної та іншої підтримки. Надання державної підтримки співробітництву громад відбувається за дотримання наступних умов: посилюється спроможність територіальних громад до забезпечення реалізації повноважень; до співробітництва залучені додаткові ресурси, у т.ч. фінансові; співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами; забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва. Фінансування здійснюється за рахунок місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва, самооподаткування, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів та інших джерел.

Для сприяння практичному запровадженню проектів співробітництва територіальних громад Мінрегіоном розроблено методичні рекомендації та примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад<sup>43</sup>, що суттєво полегшує і уніфікує підготовку необхідних документів.

Незважаючи на наявність законодавчого підґрунтя, організаційної та методичної підтримки з боку Уряду, фінансової підтримки пілотних проектів практичні результати щодо співробітництва територіальних громад є дуже незначними. ***Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад станом на початок 2016 р. містив дані про 32 договори щодо реалізації спільних проектів***, які діють у 7 областях: Івано-Франківській (8 договорів), Полтавській (14), Хмельницькій (2), Чернігівській (5), Вінницькій (1) і Житомирській (1), Черкаській (1)<sup>44</sup>. Показовим є те, що в Івано-Франківській області всі 7 з 8 договорів про співробітництво територіальних громад укладені в межах лише одного Надвірнянського району, що засвідчує ключову роль у

<sup>43</sup> Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва. Примірні форми договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/reg.rozvutok/Metodychka.pdf>.

<sup>44</sup> Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/REYESTR-Dogovoriv-po-spivrobotnitstvu-stanom-na-20-11-15.pdf>



організації цього процесу професійності та ініціативності посадовців місцевих органів влади.

Тематика договорів широка: створення плавального басейну у школі, ремонт доріг, будівництво та відновлення пошкоджених водозахисних дамб і берегових укріплень на водоймах, вирішення проблем зі збором та утилізацією сміття, будівництво полігону твердих побутових відходів, підтримка місцевої пожежної охорони, будівництво чи реконструкція дошкільного навчального закладу, створення підприємства для надання якісних житлово-комунальних послуг, реконструкція системи опалення в школі тощо. Два договори у формі реалізації спільного проекту («Покращення добробуту територіальних громад через співробітництво» в Чернігівській області та «Вирішимо проблему разом» у Черкаській) не передбачають досягнення конкретних цілей і спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій та підвищення якості надання послуг населенню.

Стосовно суб'єктності таких договорів, то найпоширенішими є договори між селищною/міською і сільськими радами та між сільськими радами. Поки що відсутні договори про співробітництво територіальної громади обласного центру з іншими громадами, між громадами різних районів і областей. Проте такі ініціативи існують, наприклад, ініційовано організацію співробітництва територіальної громади м. Одеси та громади Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області стосовно будівництва транспортної розв'язки<sup>45</sup>.

З-поміж запропонованих законом форм співробітництва, найпопулярнішою (понад 87 % договорів) є реалізація спільного проекту, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Спільне утримання суб'єктами співробітництва інфраструктурних об'єктів передбачено у двох договорах, один договір базується на утворенні суб'єктами співробітництва спільних інфраструктурних об'єктів, один договір укладено у формі делегування виконання завдань.

Відсутність серед укладених правочинів іще однієї передбаченої форми співробітництва - утворення спільного органу управління для спільного виконання повноважень - свідчить про неготовність і небажання місцевих рад до компромісів і відмови від частини повноважень та розпоряджання ресурсами навіть для вирішення актуальних проблем територій.

Слід відзначити також можливість залучення для реалізації проектів співробітництва територіальних громад організаційної та фінансової допомоги міжнародних організацій, що здійснюють підтримку реформ в Україні. Наприклад, у 2015 р. в рамках конкурсу «Кращі практики місцевого самоврядування», що проводиться з 2012 року рамках Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» (з 2014 року організатором цього конкурсу виступає Мінрегіон)

---

<sup>45</sup>Про організацію співробітництва територіальної громади м. Одеси та територіальної громади Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області : розпорядженням Одеського міського голови від №602 від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ua/acts/mayor/72497/>

відбувся відбір кращих практик на напрямом: «Співробітництво громад: практичні результати і вигоди», перемогу в конкурсі здобули проекти співробітництва територіальних громад, що реалізуються у Житомирській, Чернігівській, та Львівській областях<sup>46</sup>. Конкурс дає можливість активізувати роботу органів місцевого самоврядування, спрямувати їхній потенціал на пошук ефективних інноваційних рішень у різних сферах своєї відповідальності.

Наразі можна виокремити *низку перешкод в реалізації співробітництва між територіальними громадами*, серед яких:

- недостатня обізнаність ініціаторів співробітництва, якими можуть виступати сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад та члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи про можливість укладення договорів про співробітництво з іншими громадами (особливо це стосується громад, віддалених від районних, обласних центрів);

- недостатня компетентність ініціаторів співробітництва у питаннях підготовки пропозицій та необхідних документів щодо ініціювання співробітництва та організації процесу підготовки укладення договорів;

- невміння враховувати інтереси іншої сторони при визначенні умов договору, відсутність навичок ведення переговорного процесу, низькі управлінські якості місцевих керівників у частині пошуку компромісів та консенсусу;

- низька фінансова спроможність територіальних громад, що є високодотаційними й не мають реальних стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів;

- недосконалість механізму практичної реалізації місцевої ініціативи членів територіальних громад;

- побоювання місцевої влади щодо втрати впливу на комунальні об'єкти;

- незадовільна діяльність районних та обласних органів виконавчої влади з питань надання організаційної, методичної та правової підтримки органам місцевого самоврядування щодо укладання договорів про співробітництво, можливостей залучення додаткових фінансових ресурсів, у тому числі фінансування в рамках міжнародних програм сприяння місцевому розвитку тощо.

Таким чином, можемо констатувати, що можливості для співробітництва територіальних громад і розвитку територій на даний час використовуються несповна. Для активізації цього процесу необхідно забезпечити насамперед ефективну комунікацію органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на місцях, організаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування, поширення інформації щодо успішних практик реалізації проектів співробітництва тощо. В майбутньому різні форми співробітництва можуть знайти широке використання для поєднання зусиль і ресурсів об'єднаних територіальних громад в реалізації інвестиційних проектів.

---

<sup>46</sup> В'ячеслав Негода привітав переможців конкурсу "Кращі практики місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248572275&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248572275&cat_id=244277212)

## 5.2. Особливості процесу об'єднання територіальних громад

Практична реалізація процесу об'єднання територіальних громад регламентується положеннями Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та розробленою на його вимогу Методикою формування спроможних територіальних громад<sup>47</sup>.

Відповідно до Методики, *спроможні територіальні громади – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.*

Відповідно до закону, добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст має здійснюватись із дотриманням таких умов:

- одна об'єднана громада – один представницький орган місцевого самоврядування;
- територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, її межі визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області, можливе об'єднання в одну громаду існуючих територіальних громад сусідніх районів однієї області;
- при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;
- якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання;
- адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт з розвиненою інфраструктурою та розташований найближче до її географічного центру;
- органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і зобов'язань органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися.

Порядок об'єднання територіальних громад має включати наступні етапи: ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад; підготовка, громадське обговорення та схвалення сільськими (селищними, міськими) радами проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад; підготовка та затвердження обласною державною адміністрацією (Радою міністрів АР Крим) висновку щодо відповідності проекту рішення Конституції

<sup>47</sup> Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

та законам України; прийняття сільськими (селищними, міськими) радами рішення про добровільне об'єднання територіальних громад або про проведення місцевого референдуму щодо підтримки об'єднання територіальних громад; звернення до Центральної Вибірчої комісії щодо призначення перших виборів депутатів місцевої ради об'єднаної територіальної громади та відповідного сільського (селищного, міського голови).

Якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, обласна рада (Верховна Рада АР Крим) звертається з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у визначеному законом порядку.

Законом передбачена державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад, яка надається у формі інформаційно-просвітницької, організаційної, методичної та фінансової допомоги. Фінансова підтримка передбачає надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад АР Крим, області. Порядок розроблення та затвердження перспективних планів формування територій громад визначений Методикою формування спроможних територіальних громад.

**Станом на початок січня 2016 року перспективні плани об'єднання територій громад схвалено обласними радами та затверджено Кабінетом Міністрів України для 23 областей** (крім Закарпатської). Цей процес тривав впродовж всього другого півріччя 2015 року: 5 серпня затверджено перспективні плани об'єднання територій громад Луганської, Херсонської та Дніпропетровської областей, 12 серпня - Чернігівської та Житомирської областей, 8 вересня - Рівненської, Хмельницької, Донецької, Миколаївської, Сумської та Черкаської областей, 16 вересня - Запорізької та Одеської областей, 23 вересня - Волинської, Полтавської та Харківської областей, 13 жовтня - Вінницької, Івано-Франківської та Чернівецької областей, 11 листопада - Львівської та Кіровоградської областей, 18 листопада - Київської області, 16 грудня - Тернопільської області (таблиця 3, додаток 2). На даний час відсутній перспективний план об'єднання територій громад Закарпатської області, проект плану був винесений на розгляд 23 сесії Закарпатської обласної ради 27 серпня 2015 р., проте депутати більшістю голосів його не підтримали.

Таблиця 3

**Параметри реформування територіальних громад відповідно до  
Перспективних планів формування територій громад областей**

Область	Кількість рад перед реформуванням				Кількість об'єднаних територіальних громад у Перспективному плані	Кількість створених об'єднаних територіальних громад
	Всього	Міських	Селищних	Сільських		
Вінницька	707	18	28	661	27	2
Волинська	412	11	22	379	47	5
Дніпропетровська	348	20	40	288	58	15
Донецька*	289				35	3
Житомирська	631	12	40	579	29	9
Закарпатська**	337	11	19	307	0	2
Запорізька	299	14	22	263	46	6
Івано-Франківська	516	15	24	477	50	3
Київська	661	26	30	605	28	1
Кіровоградська	415	12	27	376	18	2
Луганська*	194	10	25	159	22	2
Львівська	711	44	34	633	76	15
Миколаївська	314	10	17	287	28	1
Одеська	490	19	32	439	16	8
Полтавська	503	15	21	467	30	12
Рівненська	365	11	16	338	30	5
Сумська	420	16	20	384	48	1
Тернопільська	615	18	17	580	0	26
Харківська	458	17	60	381	53	0
Херсонська	298	9	30	259	40	1
Хмельницька	605	13	24	568	25	22
Черкаська	556	16	15	525	42	3
Чернівецька	271	11	8	252	14	10
Чернігівська	569	16	28	525	42	5

\* На підконтрольній території.

\*\* Закарпатська обласна рада ще не схвалила перспективний план.

Складено за даними офіційного сайту Децентралізація влади (<http://decentralization.gov.ua>), станом на початок січня 2016 р.

Водночас, в ході підготовки і затвердження перспективних планів виявилися неочікувані моменти: графічна частина кожного із перспективних планів формування територій громад, затверджених Кабінетом Міністрів України, має «білі плями» – території, де не сформовано територіальні громади відповідно до Методики. Згідно з нею визначення адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад, їхніх зон впливу та рамок

юрисдикції має відбуватися за чіткого дотримання принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Цим зумовлюється наявність у всіх розпорядженнях уряду пункту про доручення обласним державним адміністраціям «продовжити роботу з підготовки пропозицій про внесення змін до плану та внесення таких пропозицій в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України». Хоча Методикою не передбачено коригування вже затверджених перспективних планів, проведення консультацій щодо узгодження інтересів громад, вирішення суперечностей має відбуватися до схвалення проектів відповідних планів на обласному рівні. Враховуючи те, що розпорядженнями уряду не встановлено ніяких термінів щодо внесення змін до перспективних планів, цей процес може виявитись тривалим і різношвидкісним. На практиці внесення змін до перспективних планів розпочалось відразу ж після їхнього затвердження. Вже починаючи з вересня 2015 р. були внесені зміни до низки перспективних планів.

Крім того, значна частина перспективних планів була сформована без дотримання основних вимог діючої Методики, що підтверджується значними відмінностями між проектами перспективних планів, схваленими обласними радами та затвердженими урядом. Наприклад, своїм рішенням від 24 червня Вінницька обласна рада схвалила у першому варіанті створення 106 громад, а Кабінет Міністрів України затвердив лише 27, Чернівецька облрада схвалила створення 35 громад – затверджено 18, Івано-Франківська – 63 і 53 відповідно, Дніпропетровська – 89 та 69 відповідно тощо. Таким чином, у більшості областей залишаються території, де не сформовано об'єднаних територіальних громад.

Іншими причинами наявності територій, де не сформовано громади, є:

- наявність громад (переважно сільських), котрі хибно вважають себе самодостатніми, тому не бажають об'єднуватися;
- термінологічна плутанина та помилковий розгляд майбутніх спроможних громад в якості аналогів нині існуючих районів<sup>48</sup>;
- неконструктивна позиція та /або пасивність нинішніх місцевих посадовців (як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування), які внаслідок реформування втрачуть керівні посади.

Паралельно із роботою щодо розроблення і затвердження перспективних планів у 2015 році відбувався процес практичного створення об'єднаних територіальних громад. За інформацією Віце-прем'єра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка, в Україні процес об'єднання почали вже 6 тисяч 300 громад<sup>49</sup>.

Фактично до проведення місцевих виборів 25 жовтня 2015 р. **об'єдналися 793 територіальні громади, які створили 159 об'єднаних територіальних громад** (додаток 3). В цих громадах вже обрано нові органи місцевого

<sup>48</sup> Барський район «перекроють» [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://media-bar.info/barskyu-rayon-perekroyut-na-chotyry-chy-na-pyat-chastyn-ne-zovsim-yasno-bo-kabmin-zatverdyyv>

<sup>49</sup> Процес об'єднання ініціювали вже 6 тис. 300 громад, – Геннадій Зубко в ефірі «5 каналу» <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/991>

самоврядування. Ці громади набули нової якості здійснення місцевого самоврядування, отримали нові повноваження та додаткові ресурси на їх виконання. Однак, такі об'єднані територіальні громади усунені від розпоряджання земельними ділянками державної власності за межами населених пунктів та позбавлені впливу на рішення щодо надання їх в оренду. З 1 січня 2016 року ці об'єднані територіальні громади перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством, минаючи область та район.

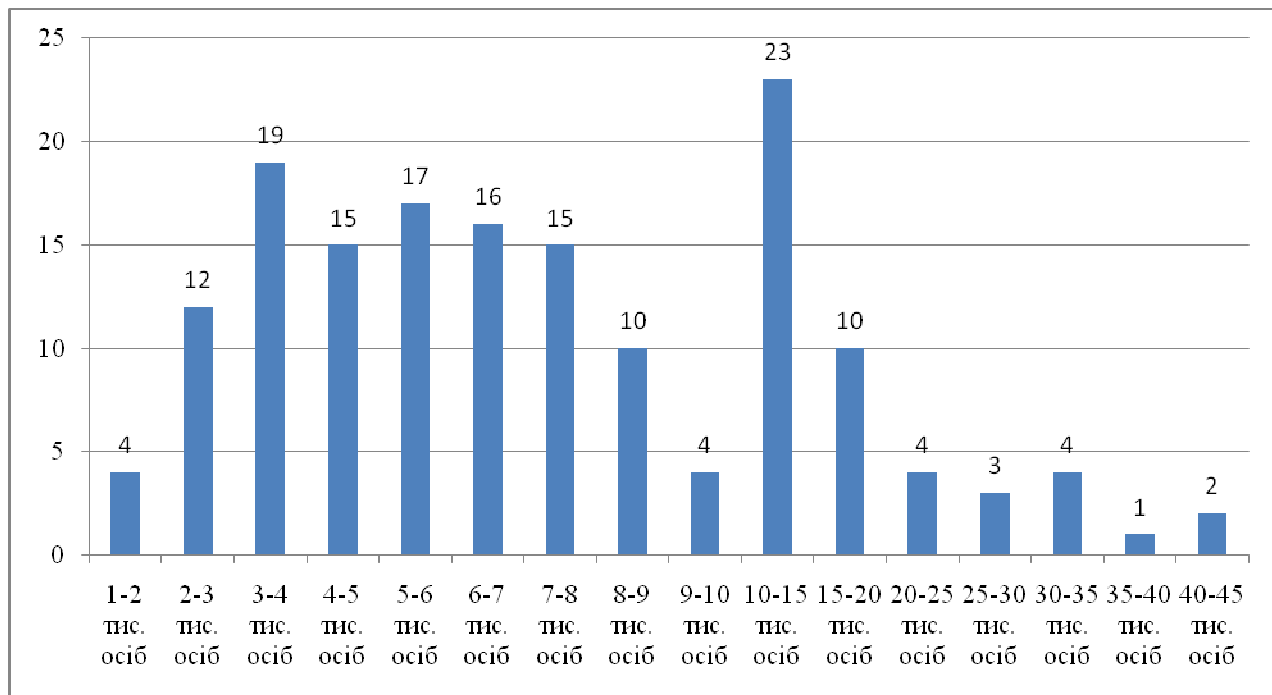
Аналіз новостворених 159 об'єднаних територіальних громад дозволяє виявити деякі **особливості та проблемні питання**, які необхідно врахувати в процесі подальшого реформування:

- інтенсивність реформування в окремих областях є дуже різною. Найбільше об'єднаних територіальних громад створено в Тернопільській (26), Хмельницькій (22), Дніпропетровській (15), Львівській (15), Рівненській (13), Полтавській (12), Чернівецькій (10) областях. Натомість у Харківській області не утворено жодної об'єднаної територіальної громади.

- створені сільські об'єднані територіальні громади дуже суттєво відрізняються за чисельністю населення та кількістю об'єднаних територіальних громад. Майже третина з усіх об'єднаних територіальних громад (50 громад, або 31,4 %) мають чисельність населення менше 5 тисяч осіб., а 4 з них – менше 2 тисяч осіб (рис. 1). Незважаючи на те, що за своїми характеристиками такі новостворені громади не відрізняються від переважної більшості існуючих (необ'єднаних) громад, тобто, є неспроможними, вони переведені на прямі міжбюджетних відносини з Державним бюджетом України;

- в окремих регіонах місцевим громадам для того, щоб об'єднатися, доводиться долати значний спротив органів влади районного й обласного рівнів. Так, лише 11 грудня 2015 р. депутати Тернопільської обласної ради схвалили перспективний план формування територій громад області, до якого увійшли 26 громад, в яких 25 жовтня вже відбулися перші місцеві вибори. Разом із тим щодо інших територій області процес формування спроможних громад триває;

- понад 30 об'єднаних територіальних громад, рішення щодо утворення яких прийняли місцеві ради, не змогли провести вибори в органи місцевого самоврядування у жовтні 2015 року, оскільки треба було внести зміни у межі адміністративних районів;



**Рис. 1. Розподіл об'єднаних територіальних громад, в яких 25 жовтня 2015р. відбулися перші місцеві вибори, за чисельністю населення, одиниць**

- створення значної частини об'єднаних територіальних громад відбулось без урахування вимог Методики щодо спроможності. Так, 18 листопада 2015 р. Кабінет Міністрів вніс зміни до перспективних планів формування територій громад семи областей (Дніпропетровської, Полтавської, Рівненської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської). Ці 24 об'єднані громади з числа 159, де відбулися перші вибори, але вони не були зазначені у раніше затверджених перспективних планах областей, оскільки не відповідають критеріям спроможності, змогли перейти на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Це може стати поганим прецедентом, коли існуючі громади об'єднуюватимуться всупереч вимогам Методики з метою отримання додаткових повноважень і ресурсів. Водночас такі громади не в змозі забезпечити своїм мешканцям надання належної якості послуг, оскільки не мають відповідної інфраструктури.

Загалом процес об'єднання територіальних громад триває. На 27 березня 2016 року призначено перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів ще у 10 об'єднаних територіальних громадах Волинської, Дніпропетровської, Житомирської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Львівської, Полтавської, Рівненської, Харківської областей.

Дуже важливо на даному етапі оперативно аналізувати проблеми та помилки, що виникають в процесі реформування, враховувати та виправляти їх у подальшому. Варто усвідомлювати, що всі неузгодженості та суперечності на практиці призводять до негативного сприйняття населенням ходу та результатів реформування.



### 5.3. Фінансові та матеріальні засади функціонування територіальних громад

До основних завдань реформування територіальної організації влади в Україні належать *реальне зміцнення самоврядування та надання громадам достатнього фінансового і матеріального ресурсу для вирішення завдань власного розвитку*. Зволікання з практичним впровадженням цих заходів вестиме до подальшого соціально-економічного занепаду багатьох територій та гальмування регіонального розвитку.

Відповідно до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 16), матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

До повноважень територіальних громад, що реалізуються безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування, щодо управління матеріальними і фінансовими ресурсами (стаття 143 Конституції України), належать:

- управління майном, що є в комунальній власності;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль за їх виконанням;
- затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль за їх виконанням;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону;
- утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю.

Водночас слід констатувати неконкретизованість економічних прав територіальних громад України та невизначеність механізмів їх реалізації. Ці права є переважно декларативними, зафіксованими у законодавчих актах без чітких механізмів їх реалізації, частина з них не інституціоналізована. Тому територіальні громади не можуть реалізувати повною мірою свої економічні права, що є перешкодою в досягненні ними економічної спроможності.

Більшість територіальних громад України (насамперед сільських) сьогодні позбавлені значної частини ресурсів, які повинні бути основою їхнього розвитку. Передусім це стосується *земельних ресурсів*. Зокрема, за територіальним громадами (місцевими радами) закріплені переважно землі в межах населених пунктів. Натомість землі сільськогосподарського призначення переважно перебувають у державній власності і мають статус «землі за межами населеного пункту», цими землями розпоряджається держава в особі відповідних районних та обласних органів виконавчої влади. Фактично

сільські, селищні, міські ради реалізують свої повноваження із земельних питань приблизно на 12,4 % території України<sup>50</sup>.

Таким чином, **в Україні порушено базовий для демократичної держави принцип повсюдності місцевого самоврядування**. Сільські, селищні територіальні громади, для яких найважливішим видом економічної діяльності є сільськогосподарське виробництво, позбавлені основного природного ресурсу – землі. Тому не можуть забезпечувати розвиток аграрного сектора самостійно. Тоді як у країнах ЄС економічний потенціал сільських територіальних громад активізується передусім шляхом створення аграрних кооперативів членами громади, які у своїй господарській діяльності використовують комунальні ресурси, що забезпечує створення робочих місць, ефективне використання ресурсного потенціалу, залучення інвестицій, що в підсумку дозволяє забезпечити економічну самодостатність громади.

Інституційні передумови для реформування земельних відносин залишаються несприятливими. Досі не зроблено дієвих кроків для інвентаризації та обліку земель, відомості у державному земельному кадастрі є неповними і не містять інформації про понад 50 % земель України. Внаслідок постійного реформування, встановлення плати за внесення інформації до кадастрової карти України, зміни структури державного реєстратора прав власності на землю інформація про статус і власників більшості земель не зафіксована. Відомості із Державного земельного кадастру до новоствореного Державного реєстру речових прав на нерухоме майно не переносяться автоматично, публічна кадастрова карта України<sup>51</sup> не визначає навіть типу власності (державна, приватна, комунальна) для більшості земельних ділянок України. Така ситуація зумовлює рейдерство, зловживання та корупцію у сфері землекористування. За даними дослідження «Рівень сприйняття корупції бізнесом», яке проводилось у серпні-жовтні 2015 р., Державне агентство земельних ресурсів України посіло третє місце після Податкової служби та Митниці у рейтингу найбільш корумпованих органів влади в Україні<sup>52</sup>.

Незважаючи на задекларовані ініціативи Уряду України передати у власність територіальних громад землі за межами населених пунктів, на сьогодні відсутні механізми реалізації цього завдання.

Так само *проблемною є ситуація із реалізацією права власності територіальних громад на комунальне майно*. Порушений механізм закріплення права комунальної власності, внаслідок чого територіальні громади неспроможні капіталізувати наявний ресурсний потенціал. Це є однією з причин наднизьких міжнародних рейтингів України щодо рівня захисту права власності і гальмує економічний розвиток на місцевому рівні. Невизначеність правового статусу об'єктів комунальної власності зумовлює неpubлічність і непрозорість інформації про них, нераціональне та неефективне їх використання, низький

<sup>50</sup> Аналіз положень Коаліційної угоди у сфері земельних відносин // Земельна спілка України [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zsu.org.ua/novosti/sobytiya1assotsiatsii/10515-analiz-polozhen-koalitsijnoi-ugodi-u-sferi-zemelnikh-vidnosin>.

<sup>51</sup> Кадастрова карта України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.

<sup>52</sup> Рівень сприйняття корупції очима бізнесу. Серпень-Жовтень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.corruption-index.org.ua/>

рівень інвестиційної привабливості. Згідно європейської моделі самоврядування, власником комунального майна повинна бути територіальна громада – юридична особа, а місцева рада повинна мати лише статус органу управління.

В Україні досі немає публічних реєстрів об'єктів комунальної власності, які належать окремим громадам, для більшості поселень досі не визначені їхні територіальні межі, не забезпечено реалізацію механізму правонаступництва на об'єкти комунальної власності. Така ситуація разом із відсутністю дієвих механізмів контролю за діяльністю місцевих органів влади з боку територіальних громад зумовлює нераціональне використання комунального майна, неефективну господарську діяльність місцевих рад, рейдерство і масове незаконне відчуження об'єктів комунальної власності.

Значні збитки завдані територіальним громадам органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами внаслідок неправомірної передачі в користування чи відчуження об'єктів комунальної власності. В Україні практично нівельована процедура притягнення до відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування та державних органів місцевої влади за неправомірне відчуження чи неефективне використання об'єктів комунальної власності.

На відміну від ситуації із земельними ресурсами та комунальним майном, у 2015 році з внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів зроблено практичні кроки в напрямі бюджетної децентралізації, відбулися суттєві зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу джерел податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи. Зокрема, з Державного бюджету України на місця передано плату за надання адміністративних послуг, відсоток зарахування екологічного податку збільшено з 35 до 80 %, запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою до 5 % від вартості реалізованого товару. На місцевий рівень передано податок на нерухоме майно, проте його запровадження ускладнене через несформованість реєстрів речових прав на нерухоме майно. Завдяки проведеній бюджетній децентралізації у 2015 році відбулося зростання місцевих бюджетів. За інформацією Мінрегіону України, фактично доходи місцевих бюджетів за січень-жовтень 2015 р. порівняно з відповідним періодом 2014 р. зросли на 42,5 % з 56,2 до 80 млрд грн<sup>53</sup>.

26 листопада 2015 р. Верховна Рада України схвалила низку законів, що вносять зміни до Бюджетного кодексу України щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування та щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад. Законом *«Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних*

---

<sup>53</sup> Цього року Україна відкрила реальні можливості для розбудови місцевого самоврядування – В'ячеслав Негода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/news/negoda-pusto-626674/?print=1>

територіальних громад»<sup>54</sup> унормовуються питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, зокрема:

- встановлені процедури складання проектів бюджетів об'єднаних територіальних громад та визначені механізми контролю за дотриманням бюджетного законодавства в частині міжбюджетних відносин в органах місцевого самоврядування новоутворених громад;

- встановлені особливості формування надходжень та здійснення витрат бюджетів об'єднаних територіальних громад в разі несвоєчасного набрання чинності законом про Державний бюджет України, а також у разі несвоєчасного прийняття рішення про відповідний місцевий бюджет;

- унормовано питання фінансового забезпечення тих територіальних громад, що не об'єдналися, але знаходяться на території району, де частина територіальних громад об'єдналась.

Законом «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)<sup>55</sup> визначено особливості формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, зарахування до місцевих бюджетів окремих адміністративних зборів та плати за надання адміністративних послуг.

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016 році» розширено повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах, у тому числі зі встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг<sup>56</sup>.

Незважаючи на драматичні події навколо затвердження Державного бюджету України на 2016 рік, в результаті вдалося зберегти позитивні здобутки щодо бюджетної децентралізації. Зокрема, в законі України «Про Державний бюджет на 2016 рік» передбачено:

- 100 % єдиного податку будуть зараховуватись до бюджетів базового рівня. Обсяг надходжень від цього джерела на 2016 рік заплановано в розмірі 10,5 млрд. грн.;

- 100 % місцевого акцизу (5 % з роздрібного продажу тютюнових та алкогольних виробів, нафтопродуктів) буде залишатись у бюджетах базового рівня. У 2016 році планується збільшення надходжень місцевого акцизу до 9,7 млрд грн внаслідок підвищення загальнодержавного акцизу на алкогольні напої, тютюнові вироби та нафтопродукти;

- збільшено до 3 % граничну ставку податку на нерухомість і розширено базу його оподаткування;

<sup>54</sup> Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57140](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57140)

<sup>55</sup> Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування) [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55401](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55401)

<sup>56</sup> Парламент прийняв закон, який розширює повноваження об'єднаних громад на участь у податкових відносинах <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1273>

- фінансування із загального фонду державного бюджету субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад – 1 млрд грн. Ці кошти будуть спрямовані на підтримку об'єднаних територіальних громад, розвиток інфраструктури та адміністративних центрів в громадах;

- фінансування із загального фонду Державного бюджету Державного фонду регіонального розвитку, обсяг якого визначено у сумі 3 млрд грн;

- додатково передбачено 1,94 млрд. грн. субвенції місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій та 0,95 млрд грн коштів для капітальних видатків за програмою «Підтримка державних та регіональних інвестиційних проектів»;

- освітня субвенція та її залишки не будуть спрямовуватися на централізовані заходи, визначені Урядом. Органи місцевого самоврядування самі визначатимуть напрями використання цих коштів з врахуванням їх цільового призначення та на оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти;

- надано повноваження радам об'єднаних громад у податкових відносинах, зокрема щодо встановлення місцевих податків і зборів, надання податкових пільг. рішення місцевих рад про запровадження місцевих податків і зборів у 2016 році не підпадатимуть під дію регуляторного законодавства (без цього такі рішення можна було запровадити лише з 01.01.2017 року)<sup>57</sup>.

У Державному бюджеті закладено кошти для 159 об'єднаних територіальних громад. Зокрема, передбачено 284,9 млн. грн. на базову дотацію, 1,6 млрд грн – на освітню та 844 млн грн – на медичну субвенції<sup>58</sup>. Об'єднані територіальні громади отримують 60 % надходження від податку на доходи фізичних осіб на рівні з містами обласного значення<sup>59</sup>.

Станом на 04 січня 2016 року затверджено 10 225 місцевих бюджетів, або 94,3 % їх загальної кількості, у тому числі<sup>60</sup>:

- 19 обласних (79,2 % від загальної кількості таких бюджетів);
- бюджет міста Києва;
- 132 міських міст обласного значення (89,2 %);
- 445 районних та районних у містах (90,6 %);
- 204 міських міст районного значення (91,1 %);
- 556 селищних (93,8 %);
- 8 717 сільських бюджетів (94,8%);
- 151 об'єднаних територіальних громад (95,0 %).

Затверджено усі місцеві бюджети у Вінницькій, Закарпатській, Київській, Одеській, Сумській, Чернівецькій областях.

<sup>57</sup> Дії Асоціації міст України щодо захисту інтересів місцевого самоврядування в бюджетному процесі 2015 року <http://www.auc.org.ua/news/dii-asotsiatsii-mist-ukraini-shchodo-zakhistu-interesiv-mistsevogo-samovryaduvannya-v-byudzheti>

<sup>58</sup> Бюджетна підтримка реформи децентралізації збільшена <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1275>

<sup>59</sup> Бюджетна підтримка реформи децентралізації збільшена <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1275>

<sup>60</sup> Стан затвердження місцевих бюджетів на 2016 рік <http://www.minfin.gov.ua/news/view/stan-zatverdzhennia-mistsevvykh-biudzhetyv-na-rik?category=local-budg&subcategory=bjudzheti-dec>

Подальші кроки щодо зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад лежать у площині аналізу результатів, виявлення і розв'язання проблемних питань бюджетної децентралізації з метою зміцнення фінансового ресурсу громад, формування законодавчого забезпечення реформування у сферах земельних відносин та управління комунальним майном.

## **РОЗДІЛ VI. НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою в Україні – це одна з фундаментальних реформ, що торкається багатьох сфер життєдіяльності людей. Успішна реалізація цієї реформи, результатом якої має стати кардинальна зміна засадничих принципів управління суспільним розвитком, стане вагомою передумовою і запорукою вирішення інших системних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку українського суспільства.

Ключовими питаннями подальшої реалізації процесу об'єднання територіальних громад мають бути: по-перше, розгляд його не лише в контексті реформування місцевого самоврядування, а й як етапу формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою держави, по-друге, забезпечення синхронізації з реформуванням галузей соціальної сфери.

Для вирішення вже означених проблем у реформуванні територіальних громад та запобігання виникненню нових необхідне удосконалення інституційного забезпечення процесу реформування територіальних громад, що передбачає удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення для подальшого реформування та формування системи організаційно-правових і фінансово-економічних механізмів, спрямованих на становлення і розвиток самодостатніх територіальних громад.

***З метою забезпечення системного підходу до реформування територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою*** потрібно:

- прийняти проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким вносяться зміни стосовно адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, що створить конституційну основу для подальшого удосконалення законодавчого регулювання процесу децентралізації влади;

- розробити й прийняти закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх

рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», унормувавши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на трьох його рівнях (регіон, район, громада), надання місцевим радам права формування власних виконавчих органів, перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування;

- сформувати необхідну законодавчу базу для децентралізації владних повноважень у всіх галузях та сферах надання послуг, чітко визначити функції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування всіх рівнів;

- міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади привести концептуальні засади реформування, зокрема, системи освіти, охорони здоров'я, інших соціальних галузей у відповідність до основних положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

- розробити та затвердити в установленому порядку державні стандарти (нормативи) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню у відповідних сферах.

***Для подальшого реформування територіальних громад на основі положень законодавства про об'єднання територіальних громад*** необхідно:

- прискорити доопрацювання і внесення змін до перспективних планів формування територій громад, які зможуть реалізувати в повному обсязі функції з надання високоякісних послуг населенню у життєво важливих сферах, для кожного регіону на основі положень Методики формування спроможних територіальних громад;

- з метою подолання наслідків тривалого і неузгодженого процесу розробки та схвалення перспективних планів формування громад та усунення його залежності від політичної кон'юнктури на регіональному рівні, доцільно передати повноваження щодо затвердження проектів перспективних планів формування територій громад області від обласної ради до обласної державної адміністрації. Перспективний план не є політичним документом, він має передбачати такий адміністративно-територіальний поділ регіону, який би забезпечував спроможність усіх утворених громад;

- запровадити механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації тощо;

- законодавчо визначити механізми проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив, діяльності громадських рад, органів самоорганізації населення. Зокрема, підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення»;

- законодавчо врегулювати питання проведення місцевих референдумів. З ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. було втрачено правовий механізм проведення місцевого референдуму, що є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

- визначити кількісні критерії, за досягнення яких в селі, що входить до складу об'єднаної територіальної громади, має обиратись староста з метою ефективного використання фінансових ресурсів та забезпечення належного представництва інтересів членів об'єднаної громади у її виконавчих органах;

- визначити напрями використання державної фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади, зокрема, включивши статті витрат, пов'язані з процесом об'єднання територіальних громад: вивчення громадської думки, реорганізація структур управління територіальною громадою з врахуванням передбачених законом компенсацій, виплата одноразових компенсацій в зв'язку з припиненням повноважень керівників територіальних громад та працівників органів місцевого самоврядування громад, що об'єднуються тощо;

- забезпечити проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із залученням представників органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, громадських організацій, міжнародної технічної допомоги;

- тому для її успішного проведення необхідна широка підтримка громадськості, для отримання якої потрібне об'єктивне широке висвітлення процесу та проблем реформування у засобах масової інформації. Для цього необхідно запровадити в друкованих ЗМІ, на центральних та місцевих телеканалах широку медійну програму для роз'яснення сутності реформи децентралізації, її переваг та особливостей проведення.

***З метою активізації діяльності щодо впровадження форм співробітництва територіальних громад*** необхідно:

- з огляду на слабку динаміку укладання нових договорів про співробітництво та відсіювання частини поданих на конкурс проектів співробітництва через низьку якість їх оформлення, треба посилити методичне забезпечення та координацію цієї роботи з боку місцевих органів виконавчої влади. Доцільно розмістити на офіційному веб-сайті Мінрегіону зразки укладених договорів про співробітництво для ознайомлення іншими територіальними громадами;

- поширити застосування форм співробітництва на об'єднані територіальні громади, передбачивши спрямування на реалізацію проектів коштів, які отримали об'єднані територіальні громади на підтримку інфраструктури;

- забезпечити сприяння та активізацію роботи щодо подання проектів співробітництва (у тому числі проектів співробітництва об'єднаних територіальних громад) для отримання фінансування з Державного фонду регіонального розвитку проектів розвитку;



- опрацювати питання правових засад розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань розпорядження та об'єднання майна та ресурсів в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективного надання публічних послуг населенню.

**З метою зміцнення матеріальної та фінансової бази розвитку територіальних громад** потрібно:

- для забезпечення повсюдності місцевого самоврядування законодавчо врегулювати питання передачі у комунальну власність земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності шляхом розроблення та прийняття проекту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками і здійснення контролю за використанням та охороною земель;

- удосконалити функціонування єдиної автоматизованої системи державного земельного кадастру України – Кадастрової карти, забезпечивши доступ до отримання інформації та внесення інформації щодо об'єднаних територіальних громад. Провести інвентаризацію земельних ділянок об'єднаних територіальних громад відповідно до даних земельного кадастру;

- продовжити роботу з удосконалення чинної нормативно-розпорядчої бази місцевого рівня, що регламентує земельні відносини, зокрема у частині вартості земельних ділянок, диференціації цін та орендних платежів, узгодження порядку продажу та оренди за принципами ринкових відносин;

- провести інвентаризацію та створити відкриті реєстри об'єктів комунальної власності територіальних громад, посилити персональну відповідальність посадових осіб місцевих органів влади за забезпечення ефективного використання комунального майна, посилити контроль за передачею у користування та відчуженням комунального майна;

- внести зміни до законодавства, що регулює питання планувальної документації територій, щодо стратегічних документів (планів) розвитку об'єднаних територіальних громад, зокрема, щодо процедури їхнього розроблення й затвердження, структури документу тощо;

- опрацювати питання можливості взяття органами самоврядування об'єднаних територіальних громад довгострокових бюджетних зобов'язань за проектами державно-приватного партнерства, пов'язаних з розбудовою, відновленням та модернізацією інфраструктури шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу

- опрацювати питання впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» з метою забезпечення доступності інформації про рух коштів на казначейських рахунках об'єднаних територіальних громад. Це дозволить забезпечити прозорість бюджетних процесів та громадський контроль за діяльністю місцевих органів влади;

- опрацювати питання залучення коштів міжнародних партнерів та неурядових організацій для підтримки впровадження реформи. Для

забезпечення координації такої підтримки необхідне потужне проектне управління, посилене постійним політичним сприянням на найвищому рівні.

**З метою зміцнення кадрового забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідно:**

- для забезпечення ефективної реалізації повноважень та раціонального розпорядження фінансовими ресурсами необхідно забезпечити відповідний професійний рівень службовців місцевого самоврядування. Відтак, реформування потребує і система публічної служби в органах місцевого самоврядування. Для цього необхідно прийняти нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», передбачивши визначення принципів, правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування тощо;

- забезпечити розроблення навчальних програм та організувати програми з підготовки та перепідготовки кадрів для посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та державних службовців з для належного виконання ними нових повноважень;

- запровадити механізми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, передусім самими громадами, інституціалізувати такий контроль;

- реформувати систему надання адміністративних послуг за принципом «прозорих офісів». З метою підвищення рівня та якості забезпечення адміністративних послуг населенню Мінрегіону забезпечити надання консультативної, експертної, методичної та іншої підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення та організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг;

- забезпечити підвищення професійності та політичної неупередженості посадовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування шляхом запровадження прозорих конкурсних процедур добору кадрів, формування необхідних кваліфікаційних вимог до кадрового складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів (високого освітнього і фахового рівня, професійних та особистих якостей);

- створити законодавче регулювання відносини органів виконавчої, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, інших суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції щодо прийняття адміністративного акта та його виконання, в т.ч. відносин розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, поради, рекомендації стосовно формування державної, регіональної та місцевої політики. Шляхом прийняття закону «Про адміністративну процедуру».

**Територіальна громада у системі територіальної організації влади  
європейських країн**

<b>Країна</b>	<b>Система адміністративно - територіального устрою</b>	<b>Органи місцевого самоврядування територіальної громади</b>	<b>Повноваження органів місцевого самоврядування територіальної громади</b>
<i><b>Країни «старої» Європи</b></i>			
<b>Франція</b>	Багаторівнева система: 27 регіонів (у т.ч. 5 – заморські), 101 департамент, 342 округів, 4039 кантонів, 36682 комун	Муніципальна рада обирається населенням на 6 років. Виконавчий комітет очолюється мером, який обирається муніципальною радою з-поміж її членів, та його заступниками	Планування територіального розвитку, початкова освіта, соціальний захист, утримання муніципальних доріг, громадський порядок, охорона довкілля (у т.ч. завдяки муніципальній поліції), культура
<b>Німеччина</b>	Багаторівнева система: 5 федеральних земель (крім того, 3 міста – Берлін, Гамбург, Бремен – за статусом прирівняні до земель), 22 адміністративних округи, 429 районів, 252 амти (проміжна ланка між муніципалітетом і районом) та 12141 муніципалітет	2 типи муніципальної організації: система ради та система магістрату (тільки у Гессені). Муніципальна рада обирається населенням на 4-6 років. Система магістрату (складається з мера і його заступників), призначається муніципальною радою на 4 роки	Регулювання послуг ЖКГ, планування територіального розвитку, соціальна допомога, будівництво, утримання початкових шкіл
<b>Нідерланди</b>	Дворівнева система: 12 провінцій та 647 муніципалітетів	Муніципальна рада обирається населенням за пропорційною системою на 4 роки, очолюється головою, який не має права голосу. Виконавчий комітет (коледж альдерманів) обирається муніципальною	Регулювання послуг ЖКГ, планування територіального розвитку, початкова освіта, соціальний захист, охорона здоров'я, транспорт, громадський порядок, розвиток культури і спорту

		радою з-поміж її членів та відповідає за управління муніципалітетом	
<b>Італія</b>	Трирівнева система: 20 областей, 110 провінцій та 8101 громада	Місцева рада обирається населенням на 5 років. Виконавчий комітет призначається і очолюється мером, який обирається населенням на 5 років	Регулювання послуг ЖКГ, планування територіального розвитку, соціальний захист населення, екологічний захист довкілля, розвиток культури
<b>Данія</b>	Дворівнева система: 5 регіонів (Північна та Центральна Ютландія, Ховедстаден, Ютландія та Південна Данія) і 98 муніципалітетів	Муніципальна рада обирається населенням за партійними списками на 4 роки. Виконавчий комітет формується муніципальною радою	Регулювання послуг ЖКГ, початкова освіта, місцеві податки, розвиток культури і спорту, громадські послуги
<b>Швеція</b>	Дворівнева система: 21 регіон і 290 муніципалітетів	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Склад виконавчих комітетів обирається муніципальними радами	Забезпечення населення послугами ЖКГ, початкова освіта, охорона здоров'я, громадський транспорт, місцеві дороги
<b>Норвегія</b>	Дворівнева система: 19 графств (областей) та 432 муніципалітетів	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Склад виконавчих комітетів призначається муніципальними радами	Місцевий торговельний і промисловий розвиток, початкова освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, розвиток культури і дозвілля
<b>Країни «нової» Європи</b>			
<b>Польща</b>	Трирівнева система: 16 воєводств, 373 повіти (з них 65, що мають статус виділених міст), 2478 громад (гмін)	Гмінна рада обирається населенням на 4 роки. Виконавча рада формується гмінною радою	Регулювання послуг ЖКГ, соціальний захист та охорона здоров'я населення, дошкільна і початкова освіта, громадський транспорт, охорона

			довкілля
<b>Чехія</b>	Ускладнена трирівнева система: 13 країв і столиця, 77 районів, 205 муніципалітетів з розширеними повноваженнями, 393 муніципалітетів з повноваженнями другого рівня, 6250 муніципалітетів з повноваженнями нижчого рівня	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет (мер та його заступники) обирається муніципальною радою на 4 роки (у радах зі складом менше 15 осіб обирається тільки мер)	Планування місцевого розвитку, початкова освіта, соціальна допомога населенню, громадський порядок (у т.ч. завдяки муніципальній поліції)
<b>Литва</b>	Дворівнева система: 10 округів та 60 муніципалітетів	Муніципальна рада обирається населенням на 3 роки. Виконавчий комітет призначається муніципальною радою (очолюється мером, який є головою ради, його заступниками та виконавчим бюро)	Планування розвитку територій, регулювання надання послуг ЖКГ, початкова і середня освіта, охорона довкілля, громадський транспорт
<b>Латвія</b>	Однорівнева система: 119 самоврядувань (110 країв та 9 міст республіканського значення)	Рада самоврядування обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет обирається радою з її членів	Регулювання послуг ЖКГ, охорона здоров'я, початкова і середня освіта, видача ліцензій на комерційну діяльність, громадський порядок та муніципальний транспорт
<b>Естонія</b>	Дворівнева система: 15 адміністративних одиниць першого порядку, 226 муніципалітетів (33 міських, 193 сільських)	Муніципальна рада обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет затверджується радою (законодавчо визначено, що члени виконавчого комітету не можуть бути членами ради)	Планування територіального розвитку, встановлення місцевих податків, освіта (дошкільна, початкова, середня), соціальний захист, громадський транспорт, розвиток культури

<b>Румунія</b>	Трирівнева система: 8 регіонів, 41 округ та 1 муніципія (столиця м. Бухарест), 256 міст і 2686 комун (у сільській місцевості)	Місцева (комунна) рада обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет формується з обраного населенням на 4 роки мера та членів ради	Освіта (окрім академічної), захист довкілля, муніципальний транспорт, громадський порядок, збереження культурних пам'яток
<b>Болгарія</b>	Дворівнева система: 26 областей, 264 громади	Муніципальна (громадська) рада обирається населенням на 4 роки. Виконавчий комітет формується мером, якого обирає населення на 4 роки	Управління комунальними підприємствами, благоустрій доріг, розвиток спорту і туризму

**Затвердження перспективних планів формування територій громад областей**

<b>Область</b>	<b>Схвалення обласною радою перспективного плану формування територій громад області (номер і дата прийняття відповідного рішення)</b>	<b>Затвердження Кабінетом Міністрів України перспективного плану формування територій громад області (номер і дата прийняття розпорядження)</b>
Вінницька	№ 894 від 24 червня 2015 р.	№ 1076-р від 13 жовтня 2015 р.
Волинська	№ 35/10 від 25 червня 2015 р.	№ 993-р від 23 вересня 2015 р.
Дніпропетровська	№ 641-31 від 27 травня 2015 р.	№ 846-р від 5 серпня 2015 р.
Донецька	№ 293 від 25 червня 2015 р.	№ 1029-р від 8 вересня 2015 р.
Житомирська	№ 1495 від 28 травня 2015 р.	№ 901-р від 12 серпня 2015 р.
Закарпатська	<i>не схвалений</i>	
Запорізька	№ 1 (44 сесія) від 7 липня 2015 р.	№ 938-р від 16 вересня 2015 р.
Івано-Франківська	№ 1659-36 від 24 липня 2015 р.	№ 1077-р від 13 жовтня 2015 р.
Київська	№ 986-51 від 13 серпня 2015 р.	№ 1206-р від 18 листопада 2015 р.
Кіровоградська	№ 765 від 14 липня 2015 р.	№ 1159-р від 11 листопада 2015 р.
Луганська	№ 234 від 10 червня 2015 р.	№ 833-р від 5 серпня 2015 р.
Львівська	№ 1380 від 7 липня 2015 р.	№ 1158-р від 11 листопада 2015 р.
Миколаївська	№ 3 (30 сесія) 12 червня 2015 р.	№ 1002-р від 8 вересня 2015 р.
Одеська	№ 1392 від 24 червня 2015 р., № 1415 від 12 серпня 2015 р.	№ 939-р від 16 вересня 2015 р.
Полтавська	№ 1 (29 сесія) від 18 червня 2015 р.	№ 994-р від 23 вересня 2015 р.
Рівненська	№ 1468 від 12 червня 2015 р., № 1542 від 11 вересня 2015 р.	№ 923-р від 8 вересня 2015 р.
Сумська	№ 4 (45 сесія) від 25 червня 2015 р.	№ 1001-р від 8 вересня 2015 р.
Тернопільська	Від 11 грудня 2015 р.	№ 1391-р від 16 грудня 2015 р.
Харківська	№ 3720 від 18 червня 2015 р.	№ 991-р від 23 вересня 2015 р.
Херсонська	№ 1266 від 5 червня 2015 р.	№ 832-р від 5 серпня 2015 р.
Хмельницька	№ 1 (32 сесія) від 28 травня 2015 р.	№ 924-р від 8 вересня 2015 р.
Черкаська	№ 41-1 від 25 червня 2015 р.	№ 999-р від 8 вересня 2015 р.
Чернівецька	№ 103-32 від 28 липня 2015 р.	№ 1073-р від 13 жовтня 2015 р.
Чернігівська	№ 1 (26 сесія) від 19 червня 2015 р.	№ 899-р від 12 серпня

**Перелік об'єднаних територіальних громад,  
які отримали від облдержадміністрації позитивний висновок щодо об'єднання,  
прийняли рішення сільських, селищних, міських рад про добровільне  
об'єднання територіальних громад та в яких проведені перші місцеві вибори\***

Область	Назва об'єднаної територіальної громади	Кількість міських, селищних, сільських рад у складі ОТГ	Чисельність населення ОТГ, тис. осіб
Вінницька 2 ОТГ (об'єднано 4 ради)	1. Калинівська міська	2 – 1 міська, 1 сільська	28, 911
	2. Студенянська сільська	2 сільські	3,247
Волинська 5 (22)	3. Устилузька міська	8 – 1 міська, 7 сільських	7,778
	4. Голобська селищна	4 – 1 селищна, 3 сільські	7,679
	5. Велицька сільська	4 сільські	4,015
	6. Зимнівська сільська	4 сільські	6,165
	7. Смолигівська сільська	2 сільські	1,771
Дніпропетровська 15 (43)	8. Апостоловівська міська	5 – 1 міська, 4 сільські	34,185
	9. Зеленодольська міська	3 – 1 міська, 2 сільські	20,856
	10. Єлизарівська сільська	4 сільські	5, 142
	11. Новопокровська селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	5,095
	12. Солонянська селищна	4 – 1 селищна, 3 сільські	14,456
	13. Ювілейна селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	14,423
	14. Богданівська сільська	3 сільські	7, 120
	15. Вербківська сільська	4 сільські	8,103
	16. Жовтнева сільська	3 сільські	3,100
	17. Ленінська (Грушовокутська) сільська	2 сільські	6,643
	18. Ляшківська сільська	2 сільські	2,162
	19. Могилівська сільська	2 сільські	3,987
	20. Нивотрудівська сільська	2 сільські	5,712
	21. Новоолександрівська сільська	2 сільські	14,628



	22. Сурсько-Литовська сільська	2 сільські	6,214
Донецька 3 (20)	23. Краснолиманська міська	13 – 1 міська, 12 сільських	42,552
	24. Черкаська селищна	4 – 1 селищна, 3 сільські	11,116
	25. Октябрська сільська	3 сільські	3,384
Житомирська 9 (49)	26. Іршанська селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	7,482
	27. Народицька селищна	16 – 1 селищна, 15 сільських	9,865
	28. Новоборівська селищна	5 – 1 селищна, 4 сільські	8,602
	29. Червоненська селищна	6 – 1 селищна, 5 сільських	5,974
	30. Високівська сільська	3 сільські	2,708
	31. Вишевицька сільська	4 сільські	3,919
	32. Дубрівська сільська	4 сільські	5,028
	33. Потіївська сільська	5 сільських	3,618
	34. Тетерівська сільська	4 сільські	10,075
Закарпатська 2 (6)	35. Тячівська міська	3 – 1 міська, 2 сільські	15,798
	36. Вільховецька сільська	3 сільські	12,369
Запорізька 6 (21)	37. Веселівська селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	12, 718
	38. Комиш-Зорянська селищна	5 – 1 селищна, 4 сільські	6,748
	39. Берестівська сільська	3 сільські	4,842
	40. Преображенська сільська	5 сільських	5,786
	41. Смирновська сільська	3 сільські	3,793
	42. Чапаєвська сільська	2 сільські	7,041
Івано- Франківська 3 (16)	43. Печеніжинська селищна	8 – 1 селищна, 7 сільських	17,657
	44. Верхнянська сільська	6 сільських	10,752
	45. Старобогородчанська сільська	2 сільські	6,120
Київська 1 (4)	46. Калитянська селищна	4 – 1 селищна, 3 сільські	12,500
Кіровоградська 2 (6)	47. Бобринецька міська	2 – 1 міська, 1 сільська	12,035
	48. Маловисківська міська	4 – 1 міська, 3 сільські	13,790

Луганська 2 (10)	49. Білокуракинська селищна	8 – 1 селищна, 7 сільських	16,807
	50. Новопокровська селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	24,909
Львівська 15 (46)	51. Новокалінівська міська	5 – 1 міська, 4 сільські	7,263
	52. Гніздичівська селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	6,862
	53. Дублянська селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	3,190
	54. Новострілищанська селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	2,716
	55. Бабинська сільська	3 сільські	4,302
	56. Бісковицька сільська	3 сільські	6,191
	57. Вільшаницька сільська	2 сільські	3,082
	58. Воле-Баранецька сільська	3 сільські	5,268
	59. Грабовецька сільська	4 сільські	3,773
	60. Заболотцівська сільська	2 сільські	2,761
	61. Луківська сільська	2 сільські	3,928
	62. Міженецька сільська	2 сільські	2,195
	63. Новоміська сільська	4 сільські	5,295
	64. Тростянецька сільська	5 сільських	7,908
	65. Чукв'янська сільська	2 сільські	3,560
Миколаївська 1(2)	66. Куцурубська сільська	2 сільські	3,855
Одеська 8 (40)	67. Балтська міська	17 – 1 міська, 16 сільських	33,151
	68. Біляївська міська	2 – 1 міська, 1 сільська	13,639
	69. Великомихайлівська селищна	9 – 1 селищна, 8 сільських	12,819
	70. Красносільська сільська	2 сільські	10,890
	71. Муразліївська сільська	3 сільські	6,008
	72. Розквітівська сільська	3 сільські	4,338
	73. Тузлівська сільська	2 сільські	2,601
	74. Червоноармійська сільська	2 сільські	2,326
Полтавська 12 (44)	75. Глобинська міська	6 – 1 міська, 5 сільських	16,265
	76. Пирятинська міська	2 – 1 міська, 1 сільська	17,300
	77. Семенівська селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	7,528

	78. Шишацька селищна	12 – 1 селищна, 11 сільських	15,307
	79. Білоцерківська сільська	4 сільські	4,921
	80. Клепачівська сільська	3 сільські	2,931
	81. Недогарківська сільська	2 сільські	3,819
	82. Омельницька сільська	4 сільські	5,487
	83. Піщанська сільська	2 сільські	8,457
	84. Покровсько-Багачанська сільська	3 сільські	2,600
	85. Пришибська сільська	2 сільські	2,046
	86. Червонознам'янська сільська	2 сільські	5,162
Рівненська 5 (13)	87. Клесівська селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	10,191
	88. Бабинська сільська	2 сільські	3,618
	89. Бугринська сільська	2 сільські	4,216
	90. Миляцька сільська	4 сільські	7,031
	91. Підлозцівська сільська	2 сільські	1,871
Сумська 1 (8)	92. Березівська сільська	8 сільських	5,773
Тернопільська 26 (166)	93. Почаївська міська	2 – 1 міська, 1 сільська	9,592
	94. Скалатська міська	10 – 1 міська, 9 сільських	15,621
	95. Теремовлянська міська	14 – 1 міська, 13 сільських	29,929
	96. Шумська міська	19 – 1 міська, 18 сільських	18,723
	97. Гусятинська селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	7,941
	98. Заводська селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	4,191
	99. Золотопотіцька селищна	8 – 1 селищна, 7 сільських	10,990
	100. Козлівська селищна	4 – 1 селищна, 3 сільські	4,939
	101. Коропецька селищна	3 – 1 селищна, 2 сільські	5,508
	102. Мельнице-Подільська селищна	11 – 1 селищна, 10 сільських	16,815
	103. Микулинецька селищна	4 – 1 селищна, 3 сільські	7,924
	104. Підволочиська селищна	17 – 1 селищна, 16 сільських	21,457
	105. Скала-Подільська селищна	6 – 1 селищна, 5 сільських	11,006

	106. Байковецька сільська	5 сільських	4,650
	107. Білобожницька сільська	3 сільські	4,398
	108. Васильковецька сільська	5 сільських	6,200
	109. Великогаївська сільська	7 сільських	9,657
	110. Золотниківська сільська	14 сільських	9,277
	111. Іванівська сільська	4 сільські	5,033
	112. Колиндянська сільська	6 сільських	5,589
	113. Колодненська сільська	2 сільські	3,197
	114. Лопушненська сільська	2 сільські	1,777
	115. Новосільська сільська	3 сільські	3,731
	116. Озернянська сільська	4 сільські	6,317
	117. Озерянська сільська	3 сільські	2,318
	118. Скориківська сільська	3 сільські	4,520
Харківська	немає	немає	немає
Херсонська 1 (4)	119. Кочубеївська сільська	4 сільські	3,368
Хмельницька 22 (213)	120. Волочиська міська	18– 1 міська, 17 сільських	34,394
	121. Дунаєвецька міська	26 – 1 міська, 25 сільських	39,620
	122. Полонська міська	11 – 1 міська, 10 сільських	33,452
	123. Війтовецька селищна	12 – 1 селищна, 11 сільських	7,699
	124. Дунаєвецька селищна	12 – 1 селищна, 11 сільських	11,524
	125. Летичівська селищна	14 – 1 селищна, 13 сільських	19,838
	126. Меджибізька селищна	7 – 1 селищна, 6 сільських	8,960
	127. Наркевицька селищна	7 – 1 селищна, 6 сільських	6,603
	128. Новоушицька селищна	19 – 1 селищна, 18 сільських	27,028
	129. Понінківська селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	8,590
	130. Сатанівська селищна	5 – 1 селищна, 4 сільські	8,002
	131. Старосинявська селищна	17 – 1 селищна, 16 сільських	20,700
	132. Чорнострівська селищна	10 – 1 селищна, 9 сільських	11,954
	133. Берездівська сільська	13 сільських	8,726
134. Ганнопільська сільська	7 сільських	6,747	

	135. Гвардійська сільська	5 сільських	6,670
	136. Гуменецька сільська	8 сільських	12,643
	137. Китайгородська сільська	4 сільські	4,515
	138. Колибаївська сільська	2 сільські	5,611
	139. Лісогринівецька сільська	8 сільських	8,503
	140. Маківська сільська	3 сільські	7,690
	141. Розсошанська сільська	3 сільські	4,481
Черкаська 3 (8)	142. Єрківська селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	4,878
	143. Білозірська сільська	2 сільські	8,943
	144. Мокрокалігирська сільська	4 сільські	4,752
Чернівецька 10 (30)	145. Сокирянська міська	2 – 1 міська, 1 сільська	11,469
	146. Глибоцька селищна	2 – 1 селищна, 1 сільська	40,857
	147. Вашковецька сільська	2 сільські	5,443
	148. Великокучурівська сільська	3 сільські	14,191
	149. Волоківська сільська	2 сільські	6,319
	150. Клішковецька сільська	2 сільські	7,315
	151. Мамалигівська сільська	6 сільських	12,744
	152. Недобоївська сільська	3 сільські	7,171
	153. Рукшинська сільська	5 сільських	6,886
	154. Усть-Путильська сільська	2 сільські	2,270
Чернігівська 5 (19)	155. Деснянська селищна	4 – 1 селищна, 3 сільські	8,862
	156. Парафіївська селищна	5 – 1 селищна, 4 сільські	6,023
	157. Вертіївська сільська	2 сільські	5,053
	158. Макіївська сільська	2 сільські	1,867
	159. Кіптівська сільська	6 сільських	3,882

\* Таблицю складено за даними офіційного сайту Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства ([http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4840/\\_01\\_12\\_15.pdf](http://old.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4840/_01_12_15.pdf)) та сайту Асоціації міст України ([http://auc.org.ua/sites/default/files/tablicya\\_159\\_gromad\\_pershii\\_vibori.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/tablicya_159_gromad_pershii_vibori.pdf))