

УДК 352/354.071.55/6(477)

В.В. Беспалый, аспірант кафедри теорії та історії держави та права, Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

МОДЕЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ ЯК ЕТАП ПІДГОТОВКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено недоліки сучасного стану адміністративно-територіального устрою України, базові вимоги до формування громад, критерії їх створення, типологію. Описано методологію соціально-економічного варіанту формування громад, рекомендації щодо визначення меж громад, результати практичного втілення. Узагальнено практику моделювання районів у ході проведення експерименту в галузі охорони здоров'я. Надано пропозиції з удосконалення адміністративно-територіального устрою України та з розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням і державою у контексті суспільно-правових процесів децентралізації влади, утвердження фінансової самостійності місцевого і регіонального самоврядування для забезпечення його ефективності.

Ключові слова: моделювання адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіальні одиниці, громада, район, децентралізація, місцеве самоврядування.

У статті наведено 2 Рис., 10 Літ.

В.В. Беспалый

МОДЕЛИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ КАК ЭТАП ПОДГОТОВКИ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Выявлены недостатки современного состояния административно-территориального устройства Украины, базовые требования к формированию громад, их создание, типология. Описаны методология социально-экономического варианта моделирования громад, рекомендации к определению границ территориальных громад, результаты практического осуществления, обобщена практика моделирования районов в ходе осуществления эксперимента в сфере охраны здоровья. Даны предложения по совершенствованию административно-территориального устройства Украины и по разграничению полномочий между местным самоуправлением и государством в контексте общественно-правовых процессов децентрализации власти, утверждения финансовой самостоятельности местного и регионального самоуправления для обеспечения его эффективности.

Ключевые слова: моделирование административно-территориального устройства, административно-территориальная единица, громада, район, децентрализация, местное самоуправление.

V. Bospaly

MODELLING OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS AS A STAGE IN PREPARING FOR THE DECENTRALIZATION OF THE LOCAL GOVERNMENT

Discovered are the drawbacks of the present-day state of Ukraine's administrative-territorial system, basic requirements for community formation, its establishment and types. Describes are the methods of the social and economic version of community modelling, recommendations for delimiting a territorial community, the results of practical implementation. Synthesized are practical approaches to district modelling within the framework of the experiment in health care. Proposed are ways of Ukraine's administrative-territorial system development as well as of assigning responsibilities of the local government and the state in the context of social and legal processes of the decentralization of authority, confirmation of financial independence of the local and regional government in order to make it efficient.

Key words: modelling of administrative and territorial system, administrative and territorial units, commune, district, decentralization, local government.

Постановка проблеми. Децентралізація місцевого самоврядування і реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) України визнані одними із ключових пріоритетів діяльності уряду на 2016 р. Їх реалізація забезпечить ефективне управління територіями і суспільними ресурсами як засобами підвищення рівня життя населення. Спроби проведення адміністративно-територіальної реформи у 2005 р. не отримали практичного завершення і виявилися невдалими за таких причин: недостатньо чітко розроблені концептуальні основи адміністративно-територіального устрою; невизначеність ризиків і загроз, груп впливу; відсутність інституції, яка б працювала над підготовкою реформи; обмеженість кола залучених спеціалістів. Спостереження за ходом реалізації інших реформ (пенсійної, податкової, судоустрою, адміністративної, у галузі охорони здоров'я) в Україні дає підстави зробити деякі висновки: вони слабо підготовлені як концептуально, так і технологічно; хаотичні; неузгоджені; не підкріплені ні в ресурсному плані, ні у фінансовому, ні у кадровому, ні в інформаційному; не мають політичної підтримки.

Проблемам проведення адміністративно-територіальної реформи присвячена низка досліджень А. Ахламова, Ю. Ганушака, С. Гриневецького, М. Дністрянського, В. Малиновського, В. Куйбіди, В. Нудельмана, А. Павлюк, М. Пістуна, В. Поповкіна, А. Ткачука, О. Топчієва, М. Фашевського, Л. Чернюк та інші [1-6]. У працях цих вчених можна виокремити такі концептуальні підходи: реформування регіонального рівня, прибічником якого є С. Гриневецький [4], та проведення змін лише на базовому та субрегіональному рівнях [1, 2, 5, 6, 7].

У концепції реформи МСВ та територіальної організації влади в Україні (2014 р.) вказано, що реформування місцевого самоврядування та територіального устрою неможливо здійснити без попереднього ґрунтовного моделювання нових адміністративно-територіальних одиниць (АТО).

Науково-методологічне і методичне опрацювання вибраної моделі формування територіальних громад, районів дозволяє уточнити концептуальні положення, деталізувати, визначити вузькі місця, межі відхилення від визначених критеріїв, оцінити їхні масштаби, а також загрози для реалізації всього комплексу заходів. Проведення моделювання дозволяє здійснити аналіз сукупності нових АТО, визначити їхні спільні та відмінні риси, розробити рекомендації до законодавства для всіх секторів соціальної організації.

Мета статті – визначення методичних підходів до моделювання громад і районів, обґрунтування пропозицій щодо удосконалення методики моделювання АТО та механізмів її здійснення.

Основний матеріал дослідження. Основні недоліки існуючого адміністративно-територіального устрою: складна, ієрархічно невпорядкована чотириступенева структура; недосконалість та неоднозначність понятійного апарату; розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексклавів; недосконалість процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні; великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення; нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці; відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку територій; невідповідність просторової організації органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади загальної компетенції (місцеві

державні адміністрації) з організацією мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади (міністерств, відомств, соціальних фондів, правоохоронних органів), що організаційно не входять до структури місцевих державних адміністрацій, а також структурних підрозділів природних монополій.

Проблеми, що стримують розвиток місцевого самоврядування: конституційно-правова невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування; надмірна централізація повноважень фінансово-матеріальних та інших ресурсів; дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; недосконала система контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; погіршення якісного складу місцевих рад за пропорційної системи виборів, відчуженість цих органів від населення та їх корпоратизація; неефективна державна регіональна політика, яка не стимулює громади до саморозвитку і прояву місцевої ініціативи.

Наслідки недосконалості адміністративно-територіального устрою такі: стримування подальшого удосконалення місцевого самоврядування, створення дієздатних органів місцевого самоврядування; стримування подальшого удосконалення територіальних органів виконавчої влади, створення ефективної системи управління як органів загальної юрисдикції (місцевих державних адміністрацій), так і територіальних органів центральних органів виконавчої влади; неможливість подальшого удосконалення міжбюджетних відносин; поглиблення диспропорцій між регіонами в економічному та соціальному розвитку; неможливість вироблення ефективної системи регіонального розвитку; перепони в розвитку бізнесу; напруженість у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями через накладання їх функцій; неможливість забезпечення єдиних стандартів надання суспільних послуг; неможливість забезпечення якісного рівня підготовки службовців місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій; слабкий рівень координації територіальних органів виконавчої влади з боку місцевих державних адміністрацій; низький рівень планування використання територій; слабкий зв'язок влади та територіальної громади (особливо в селах, де немає сільської ради); надмірна забюрократизованість процедур вирішення нагальних питань мешканців та підприємців.

Головні вимоги до АТУ визначаються за умов стійкості інституційної піраміди та відповідності її вимогам бюджетної системи, організації ефективного менеджменту місцевою адміністрацією як по вертикалі державного управління, так і через самоврядування.

Вимоги до адміністративно-територіального устрою: повсюдність юрисдикції органів влади як у системі органів виконавчої влади, так і самоврядування; узгодженість системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розподіл повноважень між рівнями здійснюється за принципом субсидіарності; кожний рівень повинен мати одне – два повноваження, які є головними для цього рівня та домінуючими стосовно до інших рівнів у бюджетному, кадровому та інфраструктурному планах; міжрівневі пропорції мають задовольняти умови ефективного менеджменту; відповідність європейській системі NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic) – номенклатура територіальних одиниць.

Розрізняють п'ять типів NUTS, перші три з них характеризують просторові утворення, NUTS-4 стосується як територій, так і поселень, NUTS-5 – тільки поселення*. Істотну роль для NUTS-1,2,3 відіграє кількість населення. Для NUTS-4, NUTS-5 кількість населення не регламентується.

* З 1 січня 2012 року в ЄС застосовуються лише перші три типи територіальних одиниць: Класифікація NUTS-4 і NUTS-5 не застосовується.

АТО всіх країн розглядаються як такі, що попадають у відповідні групи, середня кількість населення яких за одним рівнем знаходиться в таких межах:

NUTS-1 – від 3 млн до 7 млн жителів – утворення, що може розглядатись як державне чи субнаціональне (наприклад, землі ФРН);

NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн жителів – регіональне утворення, в європейській класифікації – регіон. Саме вони отримують найбільше коштів з європейських структурних фондів регіонального розвитку.

NUTS-3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів – субрегіональне утворення, проміжне між базовою адміністративно-територіальною одиницею та регіоном.

Звичайно, є ряд утворень, які містять мегаполіси, які не вкладаються у верхню межу класифікації. Але йдеться про середню кількість населення за рівнем адміністративного устрою країни. Щодо нижчої межі, то тут вимоги жорсткіші. Рекомендується, щоб конкретні АТО не опускались нижче цієї межі.

В Україні не тільки за середнім значенням кількості населення, але й більшість областей (крім Донецької) окремо відповідають умовам NUTS-2, що є однією з причин недоцільності здійснювати на цьому рівні територіальні зміни. Тому акцент у реформі потрібно робити в частині субрегіонального та базового рівнів. Побудова системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням NUTS відповідає орієнтації України на євроінтеграцію.

Звичайно, можливі відмінності в застосуванні тих чи інших критеріїв формування адміністративно-територіального устрою, однак їх урахування зменшує вплив негативних явищ при впровадженні і функціонуванні системи.

Поняття «АТО» є головним елементом АТУ і передбачає створення певних правових відносин з державою: надання визначеної законом юрисдикції як у правовому, так і в просторовому вимірі; участь у забезпеченні фінансової допомоги відповідній АТО через трансфертну політику, відповідно до вимог Бюджетного кодексу; обов'язковість створення органів самоврядування як представницьких, так і виконавчих, які підзвітні і підконтрольні державним органам з повноважень, визначених законом як делеговані.

Для місцевих державних адміністрацій має застосовуватись перша умова, для органів місцевого самоврядування – всі три.

З огляду на бюджетні процедури кожна АТО, яка отримує цей статус, матиме прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом. Це логічно впливає з того, що на рівні АТО виконується повний перелік делегованих повноважень, передбачених законодавством для цього рівня АТО. З технічного погляду це цілком реальне завдання. АТО одного рівня об'єднуються в групи, в межах яких здійснюватиметься єдина трансфертна політика.

Якщо на рівні АТО здійснюється повне самоврядування, то населені пункти, які не задовольняють умовам віднесення їх до АТО, повинні мати деякі елементи самоорганізації та повноваження, однак наділення їх ними здійснюється не державою, а представницьким органом АТО, складовими якого є ці населені пункти. З огляду на формування бюджету, на рівні АТО не можна говорити про управління бюджетом, але лише кошторисом витрат, що здійснюються розпорядниками коштів на рівні бюджетних установ. АТО отримує повноваження безпосередньо згідно з законом, тому держава зацікавлена в тому, щоб ці повноваження реалізовувались на належному рівні. Таким чином, щодо АТО висувається низка умов, виконання яких є підставою для створення такої АТО.

Критерії створення АТО:

1) АТО повинні мати виключну та повну компетенцію. Жодне з повноважень, визначених для конкретної АТО відповідного рівня, не може бути випущеним і не може бути переданим до іншої АТО.

2) Територія АТО повинна бути нерозривною. Не може бути анклавів та ексклавів. За можливості межі АТО мають бути рівновіддаленими від центру та без різких клинів та опуклостей.

3) Інфраструктура, яка обслуговується АТО одного рівня та типу (групи), повинна бути типовою та поширеною по всій території України.

4) Всередині АТО не може бути інших АТО того ж рівня.

5) Кожна АТО в межах одного рівня повинна вкладатись в одну з декількох груп, усі суб'єкти яких підлягають регулюванню за єдиною трансфертною політикою.

6) АТО одного рівня повинна мати інфраструктурні, кадрові та ресурсні можливості для реалізації передбачених для такої АТО повноважень.

7) Рівень власних та закріплених доходів повинен бути не нижчим межі зацікавленості в нарощуванні цих доходів.

8) Кількість споживачів у рамках однієї групи АТО не повинна суттєво відрізнятись.

9) Споживачі, як правило, мають користуватись послугами своєї АТО.

10) Універсальність АТО. Диспропорції за площею території не повинні бути надто великими в рамках одного рівня АТО.

11) Взємодоповнювання в адміністративно-територіальних одиницях, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватись пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікаційними функціями, що сприятиме забезпеченню більш рівного доступу до соціальних послуг.

12) Технологічні процедури формування та виконання бюджету повинні бути організовані на рівні, на якому існує реальна спроможність здійснення бюджетних процедур персоналом відповідної АТО.

13) Кількість населення та інших споживачів повинні узгоджуватись з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ.

14) АТО повинні бути стійкими до впливів демографічних, економічних викликів.

15) АТО не повинна мати внутрішніх та зовнішніх чинників дезорганізації (розпаду).

16) Організація АТО повинна забезпечувати належне представництво.

17) АТО повинна мати достатньо високий організаційний рівень для прийняття, реалізації та контролю за виконанням рішень, що можуть бути непопулярними для виборців (податки, тарифи, штрафи, санкції).

Найбільш доцільним є створення трирівневої системи організації самоврядування – область – район – громада (Рис. 1, Рис. 2). Оскільки АТО існують на кожному рівні, необхідно уточнити їх властивості.

Вимога типовості АТО диктує необхідність створення моделі, яка максимально формалізуватиме взаємовідносини між державою та самоврядуванням. Крім рівнів, що визначаються наданими повноваженнями, є потреба ввести ще одну відмінну ознаку АТО, яка визначає рівень компактності.

Насамперед це стосується базового рівня – громади. Слід розрізняти АТО, створені на базі одного населеного пункту (простий тип), та на базі багатьох – складених. У першому випадку громада створюється шляхом приєднання населених пунктів, у складеному – об'єднання. В останньому випадку залишається ідентифікація кожної складової АТО. Тобто села, як місця проживання людей, не зникають, географічні назви залишаються. Ще одна відмінність полягає в принципі визначення повноважень. Априорі громада повинна мати всі повноваження, визначені законодавством. Складена АТО створюється за умови, якщо деякі повноваження не можуть бути реалізовані простими АТО.

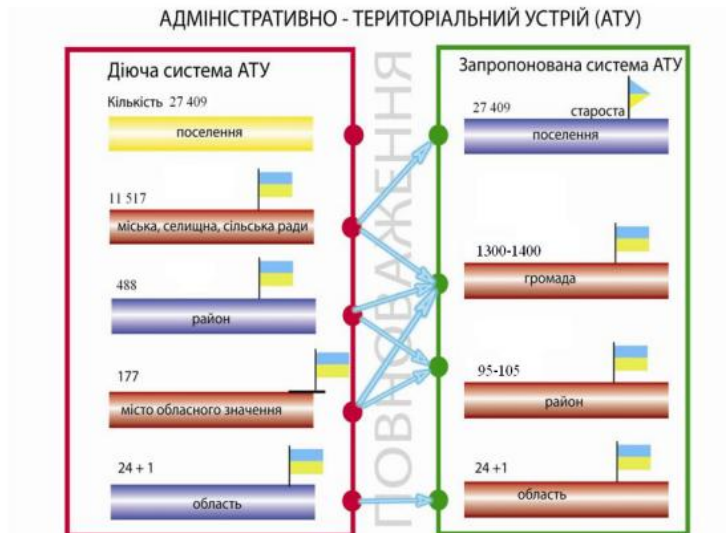


Рис. 1. Удосконалення структури адміністративно-територіального устрою України

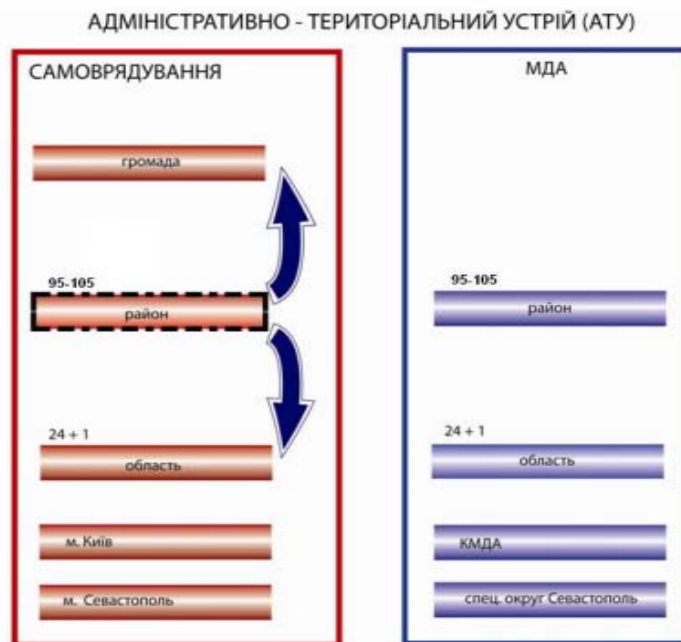


Рис. 2. Система організації самоврядування.

Однак навіть якщо місто самостійно може бути окремою громадою, потрібно зважати на його оточення. Якщо навколишні поселення не можуть бути громадами, вони повинні бути об'єднані з містом. Інакше виникатимуть «білі плями», тобто території, не охоплені деякими видами послуг. Одночасно особливістю формування громад є те, що у випадку, коли близько розташовані поселення мають достатньо власного потенціалу для самореалізації, об'єднувати їх в єдину громаду недоцільно, оскільки цим самим буде закладено перманентне джерело напруженості та дезорганізації такого утворення. Таким чином, проста АТО – надзвичайно рідкісне явище. Як правило, навіть на рівні громад необхідно розглядати складені АТО.

Ще одна особливість, яка повинна бути вирішена при проведенні реформи, – спосіб формування органів влади простого та складеного типу повинні відрізнитись. Якщо для АТО простого типу пропорційні вибори ще можна пояснити, то рада АТО складеного типу, що представляє інтереси окремих територіальних суб'єктів, повинна обиратись на іншій основі, яка передбачає представництво цих суб'єктів.

Моделювання передбачає визначення обрисів нових АТО на адміністративній карті. Для цього необхідно дотримуватись умови неперервності та повноти заповнення простору, відсутності анклавів та екславів АТО. Таке моделювання вже здійснювалось для окремих територій (Сумщини, Херсонської, Хмельницької, Одеської областей).

Під час здійснення реформи АТУ регіони недоцільно міняти, оскільки вони за своїми параметрами повністю відповідають умовам ЄС щодо адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня NUTS-2 [8]. Суттєвим змінам підлягають громади та райони. За цього, як сам адміністративно-територіальний устрій, так і окремі АТО повинні задовольняти низку критеріїв, які забезпечують стабільність новоутвореної системи, стійкість до політичних, демографічних та економічних викликів [5,6].

Моделювання громад. Найбільш оптимальним є соціально-економічний варіант формування громад, який передбачає об'єднання поселень навколо центрів економічної діяльності [7]. Як виняток, на випадок значної віддаленості таких центрів (понад 30 км) громади можуть формуватись навколо сіл, що, зазвичай, знаходяться в центрі такої громади. Методологія формування громад [7, с.69] передбачає такі етапи:

1-й етап. Визначаються перспективні центри громад як центри економічного тяжіння:

- однозначно центрами громад визначаються існуючі міста обласного значення та районні центри;

- міста районного значення, села, селища, що безпосередньо близькі до більших міст, можуть бути визнані центрами громад, якщо на їхній території відбувається економічна активність і в них є відповідна бюджетна інфраструктура. В іншому випадку ці поселення входять у межі громади з потужнішим центром.

2-й етап. Визначаються зони впливу центрів громад (10-15 км від центру). При хороших дорогах вказана зона може бути до 20 км. Зазвичай межі кожної громади визначаються рівновіддалено до різних центрів. Якщо між географічно ближніми поселеннями немає дороги, то такі поселення належать до різних зон впливу. Це обмеження стосується також поселень, розділених природними перешкодами – річками, ярами, горами, великими лісовими масивами.

3-й етап. Визначаються інші потенційні центри економічного зростання – містечка, селища, великі села, що перебувають на відстані понад 10 км від вибраних раніше центрів, або ж за межами зон їх впливу.

4-й етап. Для території, що не попадає в зону дії центрів економічного зростання (бюджетна інформація вказує на відсутність економічної активності), у поселеннях із відносно високою чисельністю мешканців (понад 2 тис. осіб) перевіряється присутність соціальної інфраструктури. За присутності останньої ці поселення можуть визначитися центрами громад.

5-й етап. За умови розміщення деяких поселень більше ніж 20 км від обраних центрів, або ж ускладненої комунікації з ними (погані шляхи, перешкоджають гори, річки), серед таких поселень може бути вибрано окремий центр громад. У цьому випадку центром громади бажано призначити поселення, що знаходиться у географічному центрі, навіть якщо це не найбільше з-посеред інших поселення. Однак капіталовкладення в інфраструктуру такої громади будуть доволі високими.

6-й етап. Під час вибору межі між громадами, у яких однакові відстані до краю, пріоритет доцільно надавати центрові, що має кращу бюджетну інфраструктуру, чи розміщений у межах існуючого адміністративного району.

7-й етап. Якщо міста знаходяться близько одне біля одного, але економічно та соціально самодостатні, то вони стають окремими центрами громад. Це не стосується випадку, коли поряд розміщені місто та селище, у цьому разі центром визначається місто.

8-й етап. Під час визначення поселень, що групуються навколо центрів тяжіння, доцільно враховувати як дорожню інфраструктуру, так і історичні та етнічні особливості. Зокрема, потрібно враховувати адміністративно-

територіальний устрій довоєнного періоду, часів належання певних українських територій до Австрійської, Польської чи Російської держав.

Визначаючи межі громад, доцільно дотримуватися таких рекомендацій [7, с.68]:

- існуючі сільські ради, як найстійкіші утворення, вкрай не бажано розривати;
- межі областей змінюються лише в особливих випадках: якщо необхідно виконати умову нерозривності території області як АТО;
- межі громад можуть перетинати межі районів, якщо за цього поселення опиняються ближче до центрів громад;
- доцільно, щоб площі новоутворених громад були співмірні;
- потрібно подбати про те, щоб дороги, які з'єднують поселення, перебували в межах громади;
- між громадами не повинно бути «білих плям» (це не стосується зони відчуження біля Чорнобиля).

Моделювання районів. У 2009 р. моделювання районів в областях не проводилось. Це пояснюється як політичними обставинами (побоювання, що на районному рівні після оголошення про його неминуче реформування виникне прихований спротив, що межуватиме зі саботажем), так і технологічними (моделювання районів можливо було робити тільки після моделювання громад і ґрунтового їх аналізу). Окрім того, на той час ще не було остаточно вироблено найсуттєвіші параметри району, що могли би бути адекватно та однозначно сприйняті всіма зацікавленими сторонами. Моделювання громад було практично завершено наприкінці 2009 р., але в лютому 2010 р. команда, що працювала над підготовкою реформи, була усунута, а роботи із моделювання районів у Мінрегіонбуді були згорнуті.

Прийняття у вересні 2011 р. Закону України «Про проведення експерименту в галузі охорони здоров'я в Донецькій, Дніпропетровській, Вінницькій областях та місті Києві» актуалізувало роботи із моделювання районів, адже новими районами в системі АТУ (рівень організації управління вторинною ланкою медичних послуг) є так звані «медичні округи». Саме потреба в організації їх ефективного управління зумовлює такі вимоги:

1. Кількість потенційних пацієнтів округу повинна бути достатньою для нормативного навантаження на медичне обладнання та на медперсонал.
2. У медичному окрузі повинні лікуватись усі випадки хвороб, визначені нормативними актами МОЗ такими, що належать до вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги.
3. Переважна більшість мешканців медичного округу має отримувати медичні послуги у своєму окрузі.

Указані критерії призводять до необхідності формувати райони (як і у випадку з громадами) як територіальні формування доволі великого розміру навколо великого міста з розвинутою медичною інфраструктурою. Випадки «асиметричного диполя» є рідкісними, оскільки не відповідають вітчизняній традиції формування територіального устрою.

Висновки. Децентралізація місцевого самоврядування та реформування територіального управління – необхідна умова забезпечення демократичного розвитку України.

Реформа організації влади неможлива без визначення просторової основи цієї влади, тобто проведення адміністративно-територіальної реформи. Адміністративно-територіальний устрій повинен відповідати новим завданням незалежної України та викликам, які потребують ефективного та швидкого реагування: складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст), загрозлива зношеність житлового фонду та зростаюча кількість техногенних катастроф, розходження місцевої політики з реальними інтересами територіальних громад.

Розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням та державою є обов'язковим елементом децентралізації влади. Передача повноважень повинна бути здійснена домірно до можливостей кожного рівня АТУ.

Органи виконавчої влади повинні залишитись на другому (райони) та третьому (регіони) рівнях АТУ.

Формування громад необхідно здійснювати на основі соціально-економічної моделі зі збереженням адекватної часової доступності найбільш важливих соціальних послуг.

Для отримання ефективного управління на рівні окремих поселень необхідно запровадити інститут старости та дорадчий орган при виконавчому органі ради громади – раду старост.

Формування органів місцевого самоврядування на районному рівні у випадку переходу на фінансування медицини за рахунок фонду медичного страхування недоцільне.

Регіональний рівень реформувати недоцільно.

Реформування просторової основи влади необхідно супроводжувати змінами в галузевих законодавствах, зокрема, бюджетному.

При здійсненні галузевих реформ доцільно використовувати метод модельних АТО. Зокрема за його допомогою можливе запровадження розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на основі соціальних стандартів.

Запропонована система АТУ повинна узгоджуватись із рекомендованою директивами ЄС Номенклатурою територіальних одиниць для статистики NUTS. Номенклатура статистичних одиниць дозволяє здійснювати порівняння територіальних утворень різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги. Побудова схеми АТУ з урахуванням NUTS відповідає орієнтації України на євроінтеграцію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Ю. І. Ганущак – К.: Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія – А». – 2014. – 168 с.

2. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти [Текст] / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х.: Книжковий клуб сімейного дозвілля, 2010. – 480 с.

3. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи [Текст]: монографія / [В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: Геопринт, 2009. – 615с.

4. Гриневецький С. Р. Адміністративно-територіальний устрій. Де вихід? / С. Р. Гриневецький // Дзеркало тижня [Текст]. – 2013. – №18. – 24 трав.

5. Ткачук А. Ф. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 [Текст] / А. Ф. Ткачук, Р. Ф. Ткачук, Ю. І. Ганущак. – К.: Леста, 2009. – 128 с.

6. Фащевський М. І. Методологічні засади адміністративно-територіального устрою України / М. І. Фащевський, Л. Г. Чернюк, О. М. Фащевська // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій [Текст]: [зб. наук. пр.]. – Вип. 1 (87) / редкол.: Є. І. Бойко (відп. ред.); НАН України; Ін-т регіональних досліджень. – Львів: [б. в.], 2011. – С.12-20

7. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади [Текст]: монографія / Ю. І. Ганущак. – Львів: Астролябія, 2013. – 166 с.

8. Врублевський О. Територіальна реформа: від моделювання до реалізації. Інформаційні матеріали для Хмельницької області [Електронний ресурс] / О. Врублевський, В. Артеменко. – К.: ІКЦ «Леста», 2006. – 88 с. – Режим доступу: http://polonne.ucoz.ua/ld/0/1_1170769923_Hmel.pdf.

9. Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eru.org.ua/?page=1227>.

10. Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах [Електронний ресурс]: Рішення колегії Мінрегіонбуду №93 від 23.12.2008 р. – Режим доступу: www.minregion.gov.ua.