

Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 332.14:352/354-1
JEL M10, R22, R58

П. В. Жук

Методичні підходи до моделювання територіальних громад базового рівня у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні

Розглянуто питання щодо підготовки до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та її нормативно-правового забезпечення. Враховуючи необхідність реформування наявної системи адміністративно-територіальних одиниць, запропоновано методичні підходи до моделювання територіальних громад як дієздатніших адміністративно-територіальних одиниць базового рівня з вищим потенціалом реалізації завдань місцевого самоврядування. Шляхом до їх формування обрано об'єднання наявних малоспроможних сільських, селищних і міських рад у більш потужні територіальні громади. При цьому вказано на важливі чинники та критерії, які слід врахувати при моделюванні територіальних громад, визначено послідовність дій при їх моделюванні.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади, моделювання.

Питання адміністративно-територіальної реформи (АТР) в Україні нарешті починають знаходити своє втілення у законодавчому й нормотворчому процесі. Основні завдання АТР сформульовано у положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р, яка націлює на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1]. Їх повномасштабне втілення пов'язане з проблематикою реформування системи адміністративно-територіального поділу країни, зокрема формування адміністративно-територіальних одиниць (АТО) базового рівня, потенціал яких міг би забезпечувати реалізацію завдань реформи.

У сьогоdnішньому вигляді більшість АТО, насамперед сільські ради, не спроможні на це. Вони потребують реформування через укрупнення, яке може бути реалізоване як шляхом добровільного об'єднання, що передбачено чинною Конституцією України, так і в директивному порядку, за рішенням центральних органів державної влади. Реалізація АТР за другим шляхом в Україні потребує змін до Конституції, хоча світовий досвід свідчить, що саме такий шлях урешті-решт забезпечує повномасштабність АТР.

На сьогодні в Україні конституційно та законодавчо (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2]) забезпечено можливості формування більш дієздатних АТО базового рівня через добровільне об'єднання територіальних громад (ТГ). Разом з тим для гарантій дотримання при цьому не лише інтересів локальних громад, а й державних і регіональних інтересів, згаданим Законом передбачено формування об'єднаних громад в узгодженості з регіональними перспективними планами формування ТГ. Їх розробка Законом покладена на регіональні органи державної влади. Тобто у будь-якому випадку державне регулювання процесів формування АТО

© П. В. Жук, 2015.

базового рівня має забезпечуватися. Відповідно, постає завдання методичного інструментарію моделювання територіальних громад, їх включення до перспективних планів.

Фахівцями пропонувалися окремі методики формування територіальних громад [3; 4]. Важливі питання щодо принципів і критеріїв виділення АТО різних рівнів розкриті у наукових публікаціях Ю. Ганущака, А. Лісового, В. Кравціва, І. Кресіної, О. Соскіна, А. Ткачука [5-11] та ін. Разом з тим питання методичного забезпечення моделювання територіальних громад залишається не вичерпаним. Його актуальність посилюється, оскільки без вирішення цього питання неможливо реалізувати Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Метою цієї статті є висвітлення підходів автора до методичного обґрунтування практичного моделювання адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – територіальних громад у процесі реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Насамперед варто визначитися з формулюванням важливих понять. *Адміністративно-територіальна реформа (АТР)* – розуміється як значні зміни адміністративно-територіального устрою та системи організації і механізмів функціонування публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування) в країні, які спрямовані на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) і загальнодержавних інтересів. *Адміністративно-територіальні одиниці* як просторові адміністративно-територіальні утворення – частина території країни з визначеним правовим статусом, на якій реалізується певний перелік владних функцій через органи державної влади чи місцевого самоврядування. *Реформа місцевого самоврядування* – як зміна системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян і територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, у соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів місцевого самоврядування з органами державної влади. *Адміністративно-територіальні одиниці базового рівня* – як територіальні громади: *сільські* (у разі входження тільки сільських поселень), *селищні* (у разі входження селищних або селищних і сільських поселень), *міські* (у разі входження міських або міських селищних і сільських поселень).

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

У процесі адміністративно-територіальної реформи необхідно забезпечити:

1. *Упорядкування системи адміністративно-територіального устрою (АТУ)* через:
 - а) перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно-територіального устрою, яка включатиме три рівні: перший – область, АР Крим, місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, місто-район (обласні центри, міста обласного значення з чисельністю населення понад 150 тис. мешканців); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;
 - б) відхід від ускладненої діючої системи АТУ, при якій у межах одних АТО діють інші адміністративно-територіальні одиниці того ж рівня чи містяться території інших адміністративно-територіальних одиниць;

- в) забезпечення територіальної цілісності адміністративно-територіальних одиниць, при якій зникають так звані міжпоселенські території, кожна адміністративно-територіальна одиниця є нерозривною, анклавні однієї АТО на території інших не допускаються;
 - г) прагнення до управлінської, фінансово-економічної, соціальної, демографічної самодостатності одиниць адміністративно-територіального устрою; укрупнення з урахуванням регіональних особливостей і доцільності, адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.
2. Уникнення розриву між владою та громадянами, ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення через створення умов для вищої соціально-економічної активності населення, стимулювання самоорганізації громадян.
3. Побудову ефективнішої управлінської структури в системі АТУ з досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ, що можна досягнути шляхом:
- а) розмежування функцій і повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування із законодавчим визначенням переліку питань місцевого значення та віднесенням їх до виключної компетенції органів місцевого самоврядування;
 - б) розподілу функцій і повноважень органів публічної влади за рівнями АТУ, виходячи з принципів наближення адміністративних, соціально-культурних, господарсько-комунальних та інших послуг до населення, ефективнішого і якіснішого надання таких послуг, включення членів територіальних громад безпосередньо, через органи управління адміністративно-територіальними одиницями та самоорганізацію громадян у вирішення питань місцевого значення;
 - в) усунення підміни повноважень органів місцевого самоврядування органами державної влади, формування виконавчих органів місцевого самоврядування на усіх рівнях;
 - г) визначення суті та меж контрольних функцій органів державної влади стосовно органів місцевого самоврядування.
4. Зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової і управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць шляхом:
- а) розробки та реалізації державної політики стимулювання економічного розвитку сільських територій і малих міст, створення умов для вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів;
 - б) наділення адміністративно-територіальних одиниць майном і ресурсами, необхідними для виконання завдань місцевого значення та делегованих органами державної влади функцій;
 - в) зміни міжбюджетних відносин, кардинального збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави, формування державного фонду підтримки місцевих бюджетів і гарантування мінімального рівня бюджетного забезпечення усіх територіальних громад, запровадження ефективної системи бюджетного вирівнювання;
 - г) дотримання принципу незалежності між Державним бюджетом і бюджетами базового, районного, обласного рівнів.

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

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

Загалом модель системи адміністративно-територіальних одиниць в Україні матиме такий вигляд. Базовому рівню самоврядування відповідатимуть адміністративно-територіальні одиниці – *територіальні громади: сільські, селищні, міські*. Середній рівень адміністративно-територіального поділу становитимуть райони, територія яких складатиметься з територіальних громад, розташованих у їх межах. Міські територіальні громади з чисельністю мешканців понад 150 тис. при цьому можуть поєднувати компетенції АТО рівня району і міської територіальної громади (міста-райони). Вищий рівень адміністративно-територіального поділу відповідатиме областям, Автономній Республіці Крим та місту зі спеціальним статусом Києву.

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

Найважливішим завданням є реформування АТУ насамперед на базовому рівні.

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

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

- 1) утворення АТО базового рівня та встановлення їх меж здійснюється відповідно до Конституції України та вимог чинного законодавства;
- 2) формування територіальних громад як нових АТО базового рівня проводиться шляхом об'єднання наявних сільських, селищних, міських рад з урахуванням економічних, соціальних, демографічних, етнокультурних, географічних, історичних особливостей їх території;
- 3) наявні АТО базового рівня з високим соціально-економічним й управлінським потенціалом (насамперед міські ради) можуть бути перереєстровані у територіальні громади без процедури об'єднання;
- 4) на території кожної територіальної громади мають перебувати інфраструктурні об'єкти, необхідні для забезпечення їх дієздатності та виконання передбачених законом завдань і повноважень;
- 5) на території АТО базового рівня не може існувати кілька територіальних громад зі статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування;
- 6) АТО мають межувати між собою, не може існувати територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування (винятком можуть стати окремі режимні території);
- 7) при визначенні меж АТО має бути врахований принцип територіальної доступності соціальних, адміністративних і громадських послуг;
- 8) назва територіальної громади кореспондується з назвою поселення, яке є її адміністративним центром.

При низькій економічній спроможності більшості територій в Україні, зокрема сільських, виникають застереження щодо фінансової самодостатності територіальних громад і пропонуються принципи їх створення навколо центрів економічної активності [4]. З цим варто погодитися, але доцільно враховувати й тезу одного з ідеологів адміністративно-територіальної реформи в Польщі Є. Регульського, що *місцеве самоврядування організовує людей навколо їх місць*

проживання, а не навколо робочих місць [12]. Тобто при реформуванні АТУ створюються умови для виникнення нових центрів економічної активності й орієнтуватися тільки на наявні методологічно не варто, хоча враховувати їх необхідно.

У процесі моделювання територіальних громад доцільно дотримуватися також таких вимог:

- Застосовувати метод укрупнення (об'єднання) наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільських, селищних міських рад) без розриву їх територій між новостворюваними АТО.
- Уникати об'єднання АТО, які дотепер входять до різних адміністративних районів, за винятком окремих випадків.
- При виборі адміністративного центру територіальної громади враховувати зручність місцеположення відповідного населеного пункту як центру надання адміністративних, соціальних та інших послуг усім мешканцям територіальної громади, а також брати до уваги історію населеного пункту як адміністративного центру, наявність у ньому відповідних інфраструктурних об'єктів.

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

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

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

Адміністративно-управлінські. Доступність населенню та якість адміністративних послуг – одна з головних вимог, якої слід дотримуватися в процесі адміністративно-територіальної реформи. Це потребує особливої уваги до визначення центрів надання таких послуг і наявності підготовлених для цього фахівців.

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

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

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

Послідовність дій з моделювання територіальних громад.

I. Територіальний аналіз:

1. **Аналіз економічного потенціалу територій.** Враховуючи обраний метод формування територіальних громад шляхом об'єднання наявних

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

2. *Аналіз розташування об'єктів соціальної інфраструктури* в межах адміністративного району для визначення потенційних місць і центрів надання соціальних послуг населенню територіальних громад. На картах з мережею чинних АТО та населених пунктів, які до них включені, відображається розташування шкіл (з обов'язковим виділенням шкіл I-III ступеня), установ медичного обслуговування (з обов'язковим виділенням лікарень і лікарських амбулаторій).
3. *Аналіз чисельності населення*. На картах відображається чисельність наявного населення в АТО району, аналізується його динаміка.
4. *Аналіз інформації щодо історичних змін* в адміністративно – територіальному устрої в межах адміністративних районів. Виділяються населені пункти, які є чи були раніше адміністративними центрами сільських, селищних, міських рад, районів, повітів тощо.
5. *Аналіз інформації щодо природних об'єктів*, які розмежовують територію: водні об'єкти, гірські хребти та інші орографічні перепони, лісові масиви, заболочені ділянки території тощо.
6. *Аналіз інформації про наявну дорожню мережу*, об'єкти інженерної інфраструктури (мости, лінії електропередач, системи водопостачання й каналізації тощо), військові полігони й інші режимні території.

II. Визначення складу територіальних громад:

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

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

Крок 3. Виявлення діючих АТО, як правило, сільських рад, які залишаються поза зонами допустимої транспортної доступності до потенційних центрів новостворюваних АТО (територіальних громад). Вибір варіантів їх об'єднання здійснюється через визначення базової АТО, навколо якої доцільно провести об'єднання. У її ролі варто розглядати АТО з вищим демографічним потенціалом, наявністю достатнього інфраструктурного забезпечення.

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

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

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

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

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

Крок 9. Підготовка районних картосхем пропонованих територіальних громад і їх паспортів (інформаційних довідок), пропонована структура яких наведена нижче:

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

Крок 10. Апробування проектів моделей територіальних громад. Врахувати при камеральному опрацюванні моделей АТО усі особливості дії місцевих факторів практично неможливо. Тому на завершальному етапі моделювання проектів АТО їх необхідно подати на експертизу фахівцям відповідних органів місцевого самоврядування – районних, сільських, селищних, міських рад. Після доопрацювання схем з урахуванням висловлених зауважень фахівців, їх варто винести у встановленому порядку на громадські обговорення.

Пропоновані методичні прийоми з моделювання територіальних громад базуються на методологічних підходах автора до визначення суті та завдань адміністративно-територіальної реформи в Україні, в основі яких розглядається подолання надмірної централізації публічної влади та її фінансово-бюджетних підвалин, формуванні дієздатних територіальних громад як адміністративно-

територіальних одиниць, у яких забезпечуються можливості для реального місцевого самоврядування. Відповідно до цих підходів визначено перелік важливих чинників, які слід враховувати при формуванні територіальних громад, запропоновані методи їх урахування та послідовність дій у процесі моделювання територіальних громад адміністративних районів.

Висвітлені методичні прийоми передбачається використати у процесі наукових розробок ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» з моделювання територіальних громад на прикладі Львівської області. Отримані матеріали будуть передані Львівській обласній державній адміністрації для використання при розробці та затвердженні передбачених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регіональних перспективних планів формування ТГ Львівщини.

Список використаних джерел:

1. Розпорядження «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333 [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. №157-19 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/-laws/show/157-19>
3. Методика моделювання територіальних громад / упорядник О. С. Врублевський ; Інститут громадянського суспільства. – К., 2009 – 16 с.
4. Проект методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – К., 2015. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4220/-Методика%20формування%20спроможних%20територіальних%20громад.pdf>
5. Реформа для людини : збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / упорядники В. А. Яцюк, О. Я. Матвійшин та ін. ; Кабінет Міністрів України. – К., 2005. – 238 с.
6. Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України / А. Ф. Ткачук // Університетські наукові записки / Хмельницький університет управління та права. – 2007. – №3(23). – С. 20-26.
7. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / ред. І. О. Кресіна ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
8. Лісовий А. В. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України / А. В. Лісовий, Н. І. Рубан // Фінанси України. – 2011. – №5(186). – С. 28-39.
9. Кравців В. С. Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: питання реформування / В. С. Кравців, П. В. Жук // Бюлетень Західного наукового центру. – 2014. – №1. – С. 130-144.
10. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Ю. І. Ганущак ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія-А, 2013. – 160 с.
11. Матвійчук-Соскіна Н. О. Місцеве самоврядування. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: порівняльний аналіз моделей [Електронний ресурс] / Н. О. Матвійчук-Соскіна // Інтернет-холдинг Олега Соскіна. – 2008. – Режим доступу : <http://soskin.info/-print/ea/new/2008/1-2/200812.html>
12. Ведерникова І. Децентралізація: чи вийде Україна у відчинені двері, як Польща 1989-го? / І. Ведерникова // Дзеркало тижня. – 2014. – 18 липня.

References

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). *Pro skhvalennya Kontseptsiiy reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiiy vlady v Ukraini* [On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine]. Disposal on 2014, April 1, 333. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> [in Ukrainian].
2. Supreme Council of Ukraine (2015). *Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad* [On a voluntary association of communities]: Law of Ukraine, adopted on 2015, February 5, 157-19. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/-laws/show/157-19> [in Ukrainian].
3. Vrublevskyy, O. S. (Compiler). (2009). *Metodyka modelyuvannya terytorial'nykh hromad* [Method of simulation of territorial communities]. Kyiv: Civil Society Institute. [in Ukrainian].
4. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2015). *Proekt metodyky formuvannya spromozhnykh terytorial'nykh hromad* [The project of methodology of forming capable local communities]. Kyiv. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content->

- attachments/4220/-Методика%20формування%20спроможних%20територіальних%20громад.pdf [in Ukrainian].
5. Yatsyuk, V. A., Matviyishyn, O. Y., & others (Compilers) (2005). *Reforma dlya lyudyny: Zbirnyk materialiv pro shlyakhy realizatsiyi administratyvno-terytorial'noyi reformy v Ukraini [Reform for human: Proceedings on the ways for implementation of the administrative and territorial reform in Ukraine]*. Kyiv: Cabinet of Ministers of Ukraine. [in Ukrainian].
 6. Tkachuk, A. F. (2007). Administratyvna reforma v Daniyi ta Latviyi: korysnyy dosvid dlya Ukrainy [Administrative reform of Denmark and Latvia useful experience for Ukraine]. *Univertsytets'ki naukovi zapysky – University Scientific Notes*, 23(3), 20-26. Khmelnytsky: Khmelnytsky University of Management and Law. [in Ukrainian].
 7. Kresina, I. O. (Ed.). (2009). *Administratyvno-terytorial'na reforma v Ukraini: polityko-pravovi problemy [Administrative-territorial reform in Ukraine: political and legal problems]*. Kyiv: Logos Ukraine Publishing House. [in Ukrainian].
 8. Lisovyy, A. V., & Ruban, N. I. (2011). Problemy u perspektyvy reformuvannya administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrainy [Problems and prospects of reforming the administrative-territorial system of Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance Ukraine*, 186(5), 28-39. [in Ukrainian].
 9. Kravtsiv V. S., & Zhuk, P. V. (2014). Administratyvno-terytorial'nyy ustriy ta mistseve samovryaduvannya v Ukraini: pytannya reformuvannya [Administrative division and local self-government in Ukraine: the issues of reforming]. In *Byuletin' Zakhidnoho naukovooho tsentru [Bulletin of Western Scientific Center]*: Vol. 1 (pp. 130-144). [in Ukrainian].
 10. Hanushchak, Y. I. (2011). *Reforma terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady [The reform of the territorial organization of power]* (Swiss-Ukrainian project “Support of Decentralization in Ukraine – DESPRO”). Kyiv: Sofia-A. [in Ukrainian].
 11. Matviychuk-Soskina, N. O. (2008). Mistseve samovryaduvannya. Administratyvno-terytorial'na reforma v Ukraini: porivnyal'nyy analiz modeley [Local self-government. Administrative-territorial reform in Ukraine: Comparative analysis of models]. *Internet-kholdynh Oleha Soskina – Internet Holding of Oleg Soskin*. Retrieved from <http://soskin.info/print/ea/new/2008/1-2/200812.html> [in Ukrainian].
 12. Vedernyukova I. (2014, July 18). Detsentralizatsiya: chy vviyde Ukrainya u vidchyneni dveri, yak Pol'shcha 1989-ho? [Decentralization: whether Ukraine will enter into the open door as Poland in 1989?]. *Dzerkalo tyzhnya – Zn,UA*. [in Ukrainian].

Zhuk P. V. Methodical approaches to the modeling of basic level territorial communities in the course of administrative and territorial reform in Ukraine.

The issues of preparation to conducting the administrative and territorial reform in Ukraine and its regulatory and legislative maintenance are outlined. Considering the need to reform the current system of administrative and territorial units (ATU) the methodical approaches to territorial communities modeling as more capable administrative and territorial units of the basis level with the higher capacity to implement the tasks of local self-governance are proposed. They are suggested to be formed through combining existing low capacity village, town and city councils into more powerful territorial communities. Herewith the following important factors are stressed: economic, infrastructural, administrative and regulatory, natural and geographical, demographic and historical. The criteria to be considered in the course of territorial communities modeling and the sequence of actions to be taken while modeling are defined. The sequence of actions stipulates following steps: determining the level of existing administrative and territorial units economic potential through evaluation of tax revenues to local budgets, selection of the ATU with higher economic capacity to be the basic ones for combining; determining of adjacent ATU with the settlements located as a rule in the zone of 15-20-minutes of transport availability to the center of the basis ATU that are reasonable to be combined with the basis one; conducting the analysis of road network, of natural obstacles, of infrastructural objects and administrative buildings availability as well as of other data bound to influence the forming of territorial communities as administrative and territorial units; defining of advisable territorial composition of the newly created ATU of the basis level taking into account the abovementioned steps; preparing of relevant maps with ATU delimitation and information summaries on the newly created territorial communities.

Key words: administrative and territorial reform, administrative and territorial units, territorial communities, modeling.

Жук Петро Володимирович – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, старший науковий співробітник відділу регіональної екологічної політики та природокористування ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (e-mail: pzhuk@ukr.net).

Zhuk Petro Volodymyrovych – Ph.D., Sen.Res., Senior Researcher of the Department of regional ecological policy and environmental management of the SI «Institute of Regional Research n.a. M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine”.

Надійшло 20.03.2015 р.