

# ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ТА В ОБЛАСТЯХ ЗАХІДНОГО ПОЛІССЯ

## THE INNOVATIVE APPROACHES TO ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM REALIZATION IN UKRAINE AND WESTERN POLISSYA REGIONS

**Микола КАРЛІН,**  
доктор економічних наук,  
Волинський національний університет  
імені Лесі Українки



**Mykola KARLIN,**  
PhD Economics,  
Lesya Ukrainka  
Volyn National University

Підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіонів в Україні неможливе без їх укрупнення. Передусім це стосується депресивних регіонів, до яких належать і області Західного Полісся: Волинська, Рівненська, Житомирська (основні області історичної Волині). За оцінкою професора **Ф.Д. Заставного**, до другого рівня депресивності (перший рівень — найвищий показник депресивності) відносяться Рівненська і Житомирська області, а до третього — Волинська область, тоді як більшість областей відноситься до четвертого рівня (найнижчого рівня депресивності). В той же час Волинь має значні природно-рекреаційні та людські ресурси, які поки недостатньо використовуються через нестачу фінансового забезпечення.

Надмірна кількість органів державної влади в Україні призводить до неефективного використання ресурсів на їх утримання (у тому числі й фінансових) в усіх регіонах України, на що неодноразово вказували спеціалісти з регіоналістики. Так, за часи незалежності кількість районів зросла з 479 до 490, кількість міст обласного (республіканського) значення — з 147 до 172, кількість сільських рад — з 9211 до 10263. Створення нових адміністративно-територіальних одиниць зазвичай супроводжується збільшенням адміністративного апарату, що ускладнює механізм управління ресурсами регіонів. До того ж населення України скоротилося за 1989-2010 роки більше як на шість мільйонів осіб, а кількість управлінців постійно зростає. Тому тягар фінансових витрат на утримання лише апарату місцевих органів влади зріс досить істотно. Так, якщо одна сільська рада в 1971 обслуговувала в середньому 3,6 населених пункти з чисельністю 2,5 тис. осіб, то в 1991 відповідно, 3,1 населених пункти та 1,8 тис. осіб, а в 2001 році на сільську раду припадало 2,8 села та 1,5 тис. осіб. У Волинській області ситуація є ще гіршою [1]. В області 95% сільських рад є дотаційними. В той же час їх кількість залишається такою ж, як і на початку 90-х років ХХ ст. Їх в області — 379. У найменшій — Кобченській (Рожищенського району) — лише 289 жителів, а у найбільшій — Маяківській — 5815. Різниця в населенні між першою і другою складає двадцять разів, а в кількості штатних працівників — лише у 2,4 раза. Маючи значно більше навантаження в роботі, маяківський сільський голова отримує заробітну плату лише на десять відсотків вищу, ніж його колега з Кобча. І подібних сільських рад — карликів, як Кобченська, в області десятки. Всього 368 осіб проживає на території Соминської сільської ради Турійського району, 400 — Городнянської Рожищенського, 427 — Майданської Ковельського, 430 — Хоцунської Любешівського районів. Загалом півтори сотні сільських рад Волині, або майже 40% від загальної кількості, мають кожна менше тисячі осіб населення. Навряд чи вони зможуть ефективно працювати, оскільки не мають ресурсів навіть на утримання апарату управління.

Існуючий в Україні районний та обласний поділ (в тому числі в регіоні Західного Полісся) уже не відповідає сьогоdnішнім реаліям, особливо — екологічним та сталого розвитку, нормам ЄС. Крім того, з підвищенням ролі регіонів Європейський Союз дедалі більше заохочує розвиток не національних, а

місцевих програм, що відповідає курсу на поглиблення децентралізації управління. Під це виділяються значні кошти з бюджету ЄС, які можна залучити в Україну, якщо почнеться дієва децентралізація влади (хоча б за польським зразком), а місцеві органи отримають не тільки обов'язки, а й права з роз-

порядження власними ресурсами, насамперед фінансовими.

Наразі в Україні сформовано декілька теоретико — методологічних моделей адміністративно-територіальної реформи. Однак жодна з них не отримала підтримки керівників місцевої влади та широких верств української спільноти. Тому, беручи до уваги попередні напрацювання, важливо пропонувати й нові. Разом з тим, в Україні поки обговорюються два основні варіанти територіального реформування України. Їх умовно називають польським і французьким.

Перший, «польський», запропонований в 2005 групою фахівців на чолі з Романом Безсмертним. Він передбачає укрупнення сільських громад. Тобто, сільрада повинна мати щонайменше 4-5 тис. жителів. Сюди передаються багато функцій і прав теперішніх районів, кількість яких стане меншою. Райони укрупнюються, а кількість їх жителів повинна сягнути 70 тисяч.

«Французький» варіант, навпаки, передбачає поділ України приблизно на 150 районів чи округів (за зразком 95 французьких департаментів), а сільради ще більш розкрупнюються, і в кожному селі залишається один сільський голова та ще 1-2 працівники. Укрупнюються зате (або кількість залишається та сама) області, які за зразком французьких історичних регіонів матимуть дуже мало повноважень і влади, хоча й будуть контролювати дотримання законів та використання бюджетних коштів. Обидва проекти мають як прихильників, так і противників.

Відповідно до проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» було змінено саме поняття адміністративно-територіальних одиниць. У цьому законопроекті наголос робиться на виділенні територіальної громади, в той же час у ньому чітко не визначено такої адміністративної одиниці, як селище або містечко. Ми підтримуємо норму Закону про те, що статус міста треба надавати тільки тому населеному пункту, у якому проживає не менш як 10 тисяч населення. Інакше будуть існувати міста в яких населення менше, ніж в окремих сільрадах. Наприклад, місто Берестечко (Волинської області), яке має менше 2000 жителів.

Результатом запровадження вказаних у вище зазначеному проекті Закону заходів в Україні могло б стати зменшення існуючих сільських і селищних рад на 7049 одиниць, або у 2,7 раза. У Волинській області із нині існуючих 401 залишилося б лише 134 сільради. Важливо, що проект закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» передбачає, що при утворенні районів слід враховувати перспективу соціально-економічного розвитку, наявність продуктивних сил, фінансову самодостатність, наявність інфраструктури, розвинутої системи комунікацій для задоволення потреб населення, населеного пункту, що історично склався як соціально-економічний, культурний чи релігійний центр для жителів навколишніх населених пунктів, при наявності не менш як 60 тисяч кількості населення.

Дуже складною теоретико-практичною проблемою є доведення необхідності укрупнення областей України. Багато вчених і політиків визнають неефективність і недосконалість поділу на області в Україні, проведеного в радянський період. Разом з тим, поки відсутня така концепція укрупнення областей нашої країни, яка б влаштовувала представників всіх регіонів України. Багато вчених і політиків лякає те, що укрупнення областей нашої країни може призвести до федералізації України. Разом з тим, ряд політиків виступають за федералізацію України, щоб зняти мовне питання за прикладом Бельгії [2]. У цій країні усе діловодство на державному і муніципальному рівнях на півночі цієї країни (у Фландрії) ведеться голландською, а на півдні (у Валлонії) — французькою мовами. У Брюссельському регіоні в усіх установах гарантується повна двомовність.

**Враховуючи той факт, що Україна взяла курс на вступ до Європейського Союзу, важливо взяти до уваги існуючі в ньому підходи до визначення розмірів тих чи інших територіальних одиниць, в тому числі й областей.**

Для удосконалення порівняльності та вироблення гармонізованих підходів до розвитку територій у ЄС розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць (NATS), яку узаконено рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14.02.2001. Наразі офіційно зареєстровані субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці на рівнях NATS 1, 2, 3, кожна з яких отримала свій код. До рівня NATS 1 було віднесено регіони в Бельгії та землі в Німеччині. До NATS 2 — провінції в Бельгії, регіони («Regierungsbezirke») у Німеччині, регіони у Франції, Ірландії, Італії, автономні округи («comunidadades autonomas») в Іспанії, провінції в Голландії, землі («Bundeslander») в Австрії. До NATS 3 — райони («Kreise/kreisfreie Stadte») у Німеччині, ародісманті в Бельгії, райони («Amter») у Данії, райони («arrondissements») у Бельгії, райони («поіоі») в Греції, департаменти у Франції, провінції в Іспанії, Італії, лени («lan») у Швеції [3, с.290].

Щодо кожного рівня в країнах ЄС встановлено рекомендовані повноваження, які доцільно здійснювати на цих рівнях, та орієнтовну кількість населення, яка належить до кожного рівня, що треба застосувати і в Україні.

Так, NATS 1 повинен мати від трьох до семи мільйонів жителів,  
NATS 2 — від 800 тис. до 3 млн,  
NATS 3 — від 150 до 800 тис. осіб.

Всі територіальні одиниці регіонального плану, які відповідають цим критеріям, розглядаються в одній категорії. Крім того, не рекомендується надавати однакові повноваження регіонам, які не перебувають в одній «ваговій категорії». Тому заслуговують на увагу пропозиції відомих учених України про укрупнення районів і областей та зменшення кількості останніх до 6-10, що дасть економію як управлінських витрат, так і стимулюватиме ефективне використання ресурсів окремих регіонів. Вичерпний аналіз варіантів укрупнення областей здійснено проф. **Ф. Д. Зас-тавним** у роботі «Географія України», в основу якого покладено принципи економічного районування. Академік НАН України **М. І. Долішній** вважав найбільш прийнятною пропозицію щодо створення шести соціально-економічних макрорегіонів: Центральний (центр — м. Київ), Західний (Львів), Донецький (Донецьк), Придніпровський (Дніпропетровськ), Причорноморський (Одеса), Харківський (м. Харків), виділення яких також ґрунтується на принципах економічного районування [4, с. 301]. Водночас сьогодні необхідно приділяти особливу увагу ефективності використання людського потенціалу, що в регіоні «Західне Полісся» є однією з найгостріших проблем, оскільки з областей регіону йде масовий відтік робочої сили за кордон та в інші райони України. І головною причиною тут є не стільки нестача робочих місць, скільки низька оплата праці. Як відомо, за рівнем середньої заробітної плати Житомирська і Рівненська області і особливо Волинська область знаходяться на найнижчих позиціях в Україні.

*There are the essential approaches to the realization of the administrative-territorial reform in Ukraine analyzed, their defects are discovered. On the base of the critical analysis of the administrative-territorial reform realization polish experience the author's version and the stages of the region enlargement in Ukraine are proved. It is also proposed by author to create in Ukraine the Fond of the administrative-territorial reform realization.*

*У статті проаналізовано існуючі підходи до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, виявлені їх певні недоліки. На основі критичного аналізу польського досвіду в проведенні адміністративно-територіальної реформи обґрунтовано авторський варіант та етапи створення укрупнення областей (регіонів) в Україні. Автором також запропоновано створити Фонд проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.*

У березні 2009 року урядом **Ю.В.Тимошенко** було представлено концепцію реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Як вважає колишній заступник міністра регіонального розвитку та будівництва **А. Ткачук**, концепція на 95-99 відсотків збігається з розробками департаментів регіонального розвитку ЄС, вона отримала позитивні оцінки експертів Ради Європи та підтримку Асоціації міст та громад України.

Реформу планували впроваджувати в чотири етапи і вона була розрахована на 2009-2014 роки. На перших етапах повинні були внесені зміни до чинного законодавства в частині розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади, ухвалено новий виборчий закон та зміни до податкового законодавства. Мав відбутися перехід новостворених громад на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом та реорганізація районних державних адміністрацій (останнє не було реалізовано, оскільки не був прийнятий Бюджетний кодекс, представлений урядом **Ю.Тимошенко**). Все це мало супроводжуватися проведенням широкої інформаційно — роз'яснювальної кампанії. Четвертий, завершальний, етап передбачав внесення змін до Конституції щодо утворення виконавчих органів обласних та районних рад і розмежування їхніх повноважень, мала відбутися також реорганізація обласних державних адміністрацій, а також обрання районних та обласних рад і формування їх виконавчих органів. Але зміна влади в Україні в 2010 призвела до призупинення вказаної моделі реформування та необхідності розробки нової, яка б краще врахувала інтереси та специфіку окремих регіонів. Насамперед це стосується врахування рівня людського розвитку в окремих регіонах України.

За регіональним індексом людського розвитку та інтегральними показниками аспектів людського розвитку в Україні спеціалісти виділяють чотири усталені групи областей, для кожної з яких необхідно розробити індивідуальну програму підвищення розвитку людського потенціалу. Разом з тим вже є програма, що має бути реалізована для всіх регіонів. Йдеться про надання більш широких повноважень місцевим органам влади, ефективніше використання ними місцевих бюджетів та невідкладні заходи із захисту навколишнього середовища.

Метою адміністративно-територіальної реформи в Україні має бути створення належних умов для всебічного розвитку та функціонування територіальних громад, всебічного розвитку творчого потенціалу населення з урахуванням специфіки регіонів. Цього не було в повній мірі передбачено в концепції територіальної реформи, розробленої групою **Р. Безсмертного**, а також в концепції, представленої в 2009 урядом **Ю.Тимошенко**. Одна з причин цього полягає в тому, що сьогодні, як і раніше, місцеве самоврядування фінансується за залишковим принципом [5]. Частка бюджетних коштів, які виділяються на виконання владою власних повноважень (а це вивіз сміття, дороги, світло тощо) не перевищує 7%. Решта коштів бюджету йде на фінан-

сування повноважень, делегованих державою на місця (школи, дитсадки, лікарні). В цьому питанні в Україні треба взяти до уваги досвід країн ЄС. Так, в Данії громада розпоряджається 62% бюджетних коштів, у Польщі — 34%, у Словаччині — 28%. На жаль, ні новий Бюджетний кодекс України (2010), ні Податковий кодекс України поки не вирішили вказаної проблеми. Державний бюджет України 2011 року також далекий від вирішення цієї проблематики. Тому держбюджет на 2012 рік треба розробляти з урахуванням необхідності розширення фінансових можливостей регіонів.

Відповідно до принципів самоуправління, а також виходячи з досвіду Польщі [6, с. 357-358], вимог Єврокомісії від 14.02.2001 (№ 0046) та загострення екологічної ситуації в Україні, ми пропонуємо авторський варіант реформування адміні-

стративно-територіального устрою України який повинен включати створення 10 укрупнених областей (або регіонів):

- 1) Західнополіський (Волинська, Рівненська, Житомирська області, центр — м. Рівне);
- 2) Західноукраїнський (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька області, центр — Івано-Франківськ);
- 3) Подільський (Тернопільська, Хмельницька, Вінницька області; центр — м. Хмельницький);
- 4) Центральний (Київська, Чернігівська, Черкаська, Кіровоградська області, центр — м. Черкаси);
- 5) Причорноморський (Одеська, Миколаївська, Херсонська області; центр — м. Миколаїв);
- 6) Північно-східний (Сумська, Харківська, Полтавська області, центр — м. Полтава);
- 7) Донбаський (Донецька, Луганська області, центр — м. Горлівка);
- 8) Придніпровський (Дніпропетровська і Запорізька області, центр — м. Дніпропетровськ);
- 9) Кримський (Автономна Республіка Крим і м. Севастополь, центр — м. Сімферополь);
- 10) м. Київ.

Пропонована зміна традиційних центрів ряду регіонів пояснюється двома основними причинами: 1) загостренням екологічної ситуації у великих містах (Львів, Київ, Одеса, Харків, Донецьк); 2) необхідністю розвитку менш розвинутих територій і відповідних центрів цих регіонів (м. Горлівка в Донбасі, м. Черкаси в Центральному регіоні, м. Івано-Франківськ у Західноукраїнському регіоні тощо). У той же час у традиційних центрах можна було б залишити центри податкових округів, які доцільно створити під час реформування ДПА України. Це б посилювало незалежність органів ДПА України на місцях, зменшило вплив на них регіональної влади.

Тенденція до зміни розташування столиць країн у зв'язку із зазначеними вище причинами почала проявлятися ще в ХХ ст. і продовжується в ХХІ ст. Так, на новому місці було побудовано столицю Бразилії — м. Бразилія; у менш розвинутих регіонах була переведена столиця Казахстану — м. Астана; через перенаселення і екологічні проблеми буде перенесено в інше місце столиця Південної Кореї (Сеул не може вирішити екологічних і транспортних проблем). Тому **доцільним є розгляд питання про зміну розташування столиці України, оскільки м. Київ вже не витримує існуючі транспортні потоки, у ньому надзвичайно загострилися екологічні проблеми, для будівництва нового житла використовуються рекреаційні зони міста, що ще більше загострює екологічну ситуацію в столиці. Тому можливим варіантом вирішення вказаних проблем могло б бути перенесення адміністративної столиці України у м. Черкаси.** Воно знаходиться в центрі шляхів сполучень, екологічно більш чисте і має перспективи для розвитку. Крім того, це дало б сильніший імпульс розвитку Центральному і Причорноморському регіонам України, які поки відстають у своєму розвитку.

Укрупнення областей повинно доповнюватися укрупненням районів. Із рекомендацій ЄС і досвіду Польщі видно, що в Україні доцільно планувати розмір районів (за кількістю населення) в межах 250-300 тис. чоловік. Наші оцінки, зроблені для областей Західного Полісся (з урахуванням досвіду районування історичної Волині до 1917 року), дозволяють говорити про необхідність виділення по 4 укрупнені райони в кожній із цих областей: у Волинській області: 1) Ковельський (північні райони), 2) Володимир-Волинський (західні райони області); 3) Луцький (південні і східні райони), 4) Луцьк; у Рівненській області: 1) Сарненський (північно-західні райони); 2) Рівненський (центральні райони), 3) Дубнівський (південно-західні райони); 4) Рівне; у Житомирській області: 1) Новоград-Волинський (західні райони); 2) Коростень (північно-східні райони); 3) Житомирський (південні райони); 4) м. Житомир.

Разом з тим, хотілося б зауважити, що укрупнення районів доцільно було б провести після укрупнення областей, оскільки будуть змінюватися межі районів, які зараз лежать на кордонах областей.

Укрупнення районів повинно відбуватися одночасно з укрупненням сільських і селищних рад, доведення їх розміру хоча б до розміру польських гмін. Але при цьому цим укрупненим радам треба надати такі ж права, як і

польським гмінам, особливо в частині формування своїх бюджетів, що сприятиме підвищенню ефективності використання ресурсів у регіонах. Дуже великою проблемою для областей Західного Полісся є те, що місцеві органи не мають належних фінансових ресурсів для ефективного використання передусім природних та рекреаційних ресурсів. Тому укрупнення регіонів могло б дати певні фінансові ресурси для кращого використання продуктивних сил Західного Полісся, що видно з досвіду Польщі [7, с. 357-361].

У законі про доходи одиниць територіального самоврядування в Польщі джерела доходів гмін поділено на три групи: 1) власні, 2) загальна субвенція, 3) цільові дотації [8, с. 199-200].

Власні доходи гмін включають в себе такі основні доходи: податок з нерухомого майна, з транспортних засобів, з спадщини; гмінний додаток до податку з доходів фізичних осіб (з 1.01.2009 р. в Польщі використовуються дві ставки: 18% і 32%, а раніше було три: 19,30,40%); гмінний додаток до податку з юридичних осіб (його ставка в Польщі з 1.01.2004 р. дорівнює 19%) тощо.

Особливістю субвенцій в Польщі є те, що держава компенсує гмінам втрачені доходи з державних пільг по тим чи іншим податкам, від яких несе збитки бюджет гміни (на суму цих пільг). В Україні поки цього немає. Так, при забороні грального бізнесу в 2009 році місцеве самоврядування втратило більш як півмільярда гривень доходів [5]. Цільові дотації в Польщі направляються на дофінансування власних та інших завдань гмін тощо.

Основою самостійної фінансової діяльності гміни є бюджет гміни, який щороку схвалює рада гміни. Самостійність — це одна з головних рис, притаманних бюджету гміни. Без її збереження він перестав би бути бюджетом окремого громадського суб'єкта, а самоврядування, позбавлене цієї риси, перестало б бути самоврядуванням (в Україні поки цього не вдалося досягнути).

Загальний контроль за відповідністю до закону, прийняттям та реалізацією бюджету гміни виконує Регіональна розрахункова палата, воєвода та Верховний адміністративний суд. У той же час гміна отримує належні їй дотації в автоматичному режимі; ні повітові, ні воєводська влада не можуть впливати на їх отримання і розподіл. В Україні поки цього не передбачено, що буде гальмувати проведення адміністративно-територіальної реформи передусім у депресивних районах, в т.ч. і на Волині.

Разом з тим, і до польського досвіду треба підходити критично. Хоча він виявився достатньою мірою вдалим [9]. Він і справді виявився показовим, оскільки в основу нового районування була покладена не спрощена орієнтація на структурні і інституційні зміни, а стратегія врахування історичних, соціально-економічних культурних, етнічних чинників. Остаточою уникнути територіальних диспропорцій, щоправда не вдалося: з 16 нових воєводств 4 відносно невеликі. Але чимало вигаду було досягнуто завдяки не фасадній, а глибокій децентралізації системи управління. Її параметри розроблялися за активної участі Польського агентства регіонального розвитку та його філій на місцях. Варто проте пам'ятати, що процес інституційного трансформування у Польщі, хоч і здійснювався за організаційною й фінансовою допомогою ЄС, але тривав понад 10 років.

Дуже складною проблемою є пошук коштів для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Для цього вже в бюджеті 2012 року треба було б передбачити виділення коштів для створення Фонду проведення адміністративно-територіальної реформи. Поряд із бюджетними коштами у цей фонд повинні надійти кошти і від приватизації адміністративних приміщень та техніки, які вивільняються в процесі цієї реформи. Водночас ці приміщення нами пропонуються продавати тільки на аукціонах, щоб отримати суттєві надходження від них. Важливим напрямом витрат коштів вказаного фонду повинно стати фінансування створення нових робочих місць для вивільнених працівників та їх перекваліфікації, в тому числі й для роботи в сфері послуг, в туризмі, що особливо актуально для областей Західного Полісся. Причому питання про можливі звільнення треба поставити перед цими працівниками хоча б за рік до реформи, щоб вони могли знайти собі підходящу роботу, інакше реформа буде заблокована якраз цими працівниками. В першу чергу це стосується працівників держустанов та органів місцевого самоврядування депресивних регіонів, в яких дуже важко знайти роботу з відповідною оплатою. В цей фонд можна було б направити й кошти, отримані від ЄС

на проведення адміністративно-територіальної реформи. Так, Польщі для проведення цієї реформи було зарезервовано 10 млрд. дол. США допомоги. Але польський уряд не використав цих коштів, а обійшовся власними ресурсами, в тому числі за рахунок зекономлених під час реформи (зменшення витрат на оплату праці державним службовцям та працівникам місцевого самоврядування, звільненням під час реформи; зниження витрат на комунальні та інші послуги; продаж приміщень і техніки на аукціонах тощо). Разом з тим, важливо пам'ятати, що ЄС надасть кошти на проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні тільки за польським зразком, оскільки вона визнана взірцевою в ЄС. А вона передбачає укрупнення не тільки територіальних громад, а й повітів (районів за нашої термінологією), а також — воєводств (областей). Замість існуючих до 1998 року 49 воєводств в Польщі було створено 16 нових воєводств (тобто біля 3 млн. осіб на воєводство). Більшість воєводств стало мати понад 1,7 млн. жителів (за виключенням Подляського — 1,2 млн., Опольського — 1,1 млн., Свентокшиського — 1,3 млн. Любушського — 1млн., Вармінсько-Мазурського — 1,5 млн.) при населенні Польщі біля 40 млн. осіб.

Виходячи з цього досвіду в Україні доцільно було б планувати розміри укрупнених областей (регіонів) не менше 2,5-3,5 млн. осіб (тобто створити 10-11 укрупнених областей (регіонів)).

Важливо також виділити етапи проведення адміністративної реформи, щоб своєчасно виявити її «вузькі» місця вже на початку. Враховуючи недостатність фінансових ресурсів для свого функціонування у більшості західних областей України, адміністративно-територіальну реформу, на наш погляд, слід розпочинати з них і прилеглих до них областей. На першому етапі (в 2011-2012) доцільно було б об'єднати Волинську і Рівненську області (центр — м. Рівне), а в 2013 році до них приєднати й Житомирську область. Крім цього, в 2011-2012 доцільно було б об'єднати Закарпатську, Івано-Франківську й Чернівецьку області (центр — м. Івано-Франківськ), а в 2013 році приєднати до них Львівську області. В 2011-2012 можна було б провести об'єднання Хмельницької й Вінницької областей, а в 2013 до них приєднати й Тернопільську область. Зрозуміло, що ці та інші об'єднання областей слід проводити з урахуванням інтересів відповідних територіальних громад. Для отримання згоди на об'єднання було б доцільним залишати зекономлені внаслідок реформи кошти на місцях, як це робиться в Канаді [10, с. 113-118]. Важливо також адміністративно-територіальну реформу в регіонах проводити поетапно, по мірі готовності окремих громад до об'єднання з іншими громадами. Подібний механізм на рівні територіальних громад запроваджено в Італії [10, с. 248-249], де він отримав назву «асиметричного федералізму». Для прискорення адміністративно-територіальної реформи в тих регіонах України, які зголосяться на це першими, було б доцільним з державного бюджету виділити їм додаткові кошти на ремонт житлово-комунального господарства, доріг, закладів освіти та культури тощо. Для стимулювання тих невеликих областей, які будуть згодні на об'єднання (особливо це стосується областей Західної України) було б доцільним створити або відновити в них вільні економічні зони (або ТПР). В якості пілотного проекту можна було б розглянути питання про об'єднання в 2012 Волинської та Рівненської областей, кожна з яких нараховує трохи більше 1 млн. жителів. Для зняття суперечок про центр нової області можна було б обласну адміністрацію зосередити в Луцьку, а обласну раду — в Рівному (чи навпаки). Тобто зробити два центри нової Волинської (чи Західнополіської) області за прикладом деяких нових воєводств Польщі, які мають не один, а два центри.

Якщо адміністративна реформа через різні причини загальмується в 2011-2012 роках, то можна було б розглянути й питання про об'єднання в окремих регіон (у 11-й регіон згідно з нашою класифікацією) Львівську й Тернопільську області в 2013 році. Крім того, об'єднання в три укрупнені області в 2011-2012 хоча б 7 областей (Рівненської й Волинської; Закарпатської, Івано-Франківської й Чернівецької; Хмельницької й Вінницької) вже б дало можливість зекономити значні бюджетні кошти на утримання державного апарату і використати їх на створення додаткових робочих місць для звільнених працівників вказаних регіонах. А це необхідно зробити, оскільки економічне зростання в Україні поки носить екстенсивний, а не інтенсивний характер. В той же час в Україні треба негайно шукати додаткові кошти на по-

кращення використання трудових і природних ресурсів, насамперед у депресивних регіонах Західної України, оскільки відтік робочої сили (передусім кваліфікованої) з цих регіонів за кордон набирає загрозливих тенденцій. На жаль, цьому в певній мірі сприяє й входження України в Болонський процес. Так, значна частина випускників — бакалаврів ВНЗ III — IV рівнів акредитації Волинської області в 2010 році поїхала навчатися в Польщу для отримання диплому магістра (2 роки на стаціонарі або на заочному відділенні). Крім того, за даними приймальної комісії Волинського національного університету імені Лесі Українки, цей ВНЗ в 2010 втратив майже 400 абітурієнтів з Волині, які поїхали навчатися на бакалавра в прикордонні ВНЗ міст Польщі (Хелм, Замость, Люблін, Жешув тощо). Одна із причин цього полягає в тому, що диплом магістра польського ВНЗ є більш конвертованим на Заході, оскільки там бакалавр навчається в магістратурі 2 роки, а не один, як в Україні.

## ВИСНОВКИ

В цілому при проведенні адміністративно-територіальної реформи, слід залишити трирівневу структуру адміністративно-територіальних утворень (АТУ) України: громада (сільська, селищна, міська) — район (повіт) — область (регіон) з одночасним реформуванням системи управління на районному рівні у напрямі суттєвого зростання ролі органів місцевого самоврядування у розпорядженні своїми бюджетами. Це посилить їх захищеність у збільшенні доходної бази своїх бюджетів, в тому числі й за рахунок грантів Євросоюзу (що особливо актуально для областей Західного Полісся).

Аналіз суспільних проблем в Україні і тенденцій розвитку в країнах ЄС свідчить, що визначальними напрямками удосконалення територіально-адміністративної системи України повинно стати укрупнення існуючих адміністративних утворень (від селищних і сільських рад до районів і областей). В цілому запропоновані нами зміни адміністративно-територіального устрою України могли б забезпечити багатомільйонну економію на утримання держустанов у регіонах і спрямувати ці кошти на підвищення ефективності використання економічного потенціалу територіальних громад укрупнених областей (регіонів), насамперед на їх інноваційно-інвестиційний розвиток. Без цього важко очікувати подолання відсталості депресивних регіонів України, в тому числі й областей Західного Полісся.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Якименко М. Кому необхідні карликові сільські ради? // *Голос України*. — 2010. — 28 вересня. — С. 5.
2. Колісниченко В., Бортнік Р., Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави // *Голос України*. — 2009. — 15 жовтня. — С. 4-5
3. Проблеми і шляхи розвитку депресивного регіону (на прикладі областей Поліського економічного району): Монографія / за ред. М.І. Карліна. — Луцьк. — РВВ Вежа ВНУ ім. Л. Українки. — 2006. — 332 с.
4. Інвестиційно-інноваційний механізм регулювання розвитку прикордонного регіону: кол. Моногр. / [М.І. Карлін та ін.], за ред. д-ра екон. наук, проф. М.І. Карліна. — Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010 — 376 с.
5. Мітчик М. Навряд чи президент має особисті заслуги перед місцевим самоврядуванням // *Дзеркало тижня*. — 2009. — 5 грудня. — С. 3.
6. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу: Навч. посіб. / М.І. Карлін. — К.: Знання, 2011. — 639 с.
7. Owsiak S. *Finanse publiczne: teoria i polityka*. — Warszawa: WN PWN, 2001. — 561 s.
8. Osiatynski J. *Finanse publiczne: ekonomia i polityka*. — Warszawa: WN PWN, 2006. — 309 s.
9. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування // *Голос України*. — 2010. — 9 вересня. — С. 4-5
10. Карлін М.І. Державні фінанси розвинутих країн: Навч. посіб. / М.І. Карлін. — Львів: Новий світ — 2000, 2010. — 484 с.

Стаття надійшла до редакції 26.11.2010