



Я.В.Верменич\*

### ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ

*Стаття присвячена аналізу теоретико-методологічних проблем, пов'язаних з осмисленням досвіду територіальної організації українських земель, виробленням концептуальних підходів до дослідження регіональної специфіки України. Автор пропонує власну концепцію періодизації адміністративно-територіального устрою, сучасні підходи до вивчення термінологічних аспектів проблеми. У центрі уваги – уроки, що впливають із невдалих радянських експериментів 1920–1930-х рр. і мають бути враховані в ході розпочатої урядом реформи адміністративно-територіального устрою.*

Проблеми оптимальності адміністративно-територіального устрою життєво важливі для кожної країни. Внутрішня організація держави величезною мірою залежить від того, наскільки точно у її поділі на відповідні складові – адміністративно-територіальні одиниці – враховуються історичні особливості території, її ресурсний потенціал, наявність сильного економічного центру, зручних комунікацій, культурної інфраструктури. Не меншою мірою ефективність управління залежить від якості передавальних механізмів по лінії "центр – регіон", від налагодження системи взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Але проблема адекватності адміністративно-територіального устрою національним інтересам не лише управлінська. Це проблема політична, соціальна, психологічна, екзистенційна; від правильного її вирішення залежить якість життя і самопочуття людини.

Для України, яка ще зовсім недавно не була вільною у виборі своєї адміністративно-територіальної структури, ця проблема є подвійно гострою. Серед країн із багатомільйонним населенням навряд чи можна відшукати співставну з Україною щодо ступеня перекроюваності територій упродовж тисячолітньої історії. Ті схеми територіального поділу, які нав'язувалися державами-метрополіями, були, як правило, гальмами, що перешкоджали природному розвитку ринкових відносин і комунікаційних зв'язків, зумовлювали суттєві диспропорції в економічній структурі. Але не меншою мірою вони "тиснули" на свідомість українця, який почувся чужим на своїй землі. Притаманна Україні слабкість ідентифікаційних і консолідаційних процесів мала своїм підґрунтям територіальну розчленованість і неусталеність зовнішніх і внутрішніх кордонів.

Адміністративно-територіальний устрій, який сьогодні має Україна, був успадкований від Радянського Союзу, де до проблем управління територіями існував полегшений, волюнтаристський у своїй основі підхід. Політика перекроювання територій підпорядковувалася цьогохвилинним потребам і завданням полегшення управління; інтереси регіонів у розрахунок не бралися. Пріоритет виробничого принципу доповнювався посиленням централізації управління. Унаслідок цього в обласному поділі далеко недостатньою мірою враховувалися природно-географічні, історичні, демографічні чинники, особливості соціонормативної культури населення. Сьогоднішні українські області надто різні за своїми розмірами, виробничим потенціалом, рівнем урбанізованості, забезпеченням комунікаціями тощо. Це створює чимало складностей як у сфері вироблення концептуальних засад і принципів регіональної політики, так і в царині налагодження "горизонтальних", міжрегіональних зв'язків.

\*Верменич Ярослава Володимирівна – д-р іст. наук, ст. наук. співроб. відділу регіональних проблем Інституту історії України НАНУ.

Необхідність оптимізації адміністративно-територіального поділу України зумовлюється і зовнішньополітичними реаліями. Створення субнаціонального (проміжного між національним і регіональним) рівня управління в Європі стало наслідком активізації процесів міждержавного співробітництва. Формування потужного наднаціонального організму супроводжується поступовою зміною ставлення до державного будівництва – розмиваються кордони, відбувається фрагментація територій, формується нова регіональна ідентичність. Регіони перетворюються на основні осередки європейського політичного простору, що дає підстави говорити про "Європу регіонів". Країна, яка обрала євроінтеграційний курс, має співвідносити свою регіональну політику із критеріями й стандартами ЄС. Така стратегія є тим більш необхідною у зв'язку з тим, що ще в липні 1997 р. Україна без застережень ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування.

Практика освоєння і використання простору у різних суспільствах – цікавий об'єкт для наукового осмислення. Кінець ХХ ст. у США, країнах Європи, у Росії став часом бурхливого розвитку регіоналістики як поля міждисциплінарної співпраці науковців і управлінців у визначенні пріоритетів регіонального розвитку та територіальної організації. За І.Курасом, "нове бачення термінів "region", "регіональний розвиток", "регіональна політика" тощо покликано до життя макрокатегорію "регіоналістика", яка набуває ознак науки у класичному розумінні"<sup>1</sup>. У цьому руслі успішно долається та неувага до з'ясування історичних витоків регіоналізму, яка донедавна була притаманна соціально-економічному регіонознавству. Рубіж ХХ і ХХІ ст. ознаменувався виділенням в окремий науковий напрям історичної регіоналістики, яка займається ретроспективним дослідженням процесів регіоналізації та регіонального розвитку у природничо-географічному, історичному, етно- й соціокультурному контекстах. Відповідний науковий напрям утвердився в структурі Інституту історії України НАНУ, чим створюється ґрунт не тільки для позитивного вирішення питання підготовки історії адміністративно-територіального устрою українських земель, але й для посилення впливу історичної науки на процес прийняття управлінських рішень.

Не менш активно процеси територіальної організації досліджуються в межах різних напрямів сучасної географії (економічної, соціальної, історичної, політичної, культурної). Останнім часом сформувалися нові наукові напрями, що вивчають зв'язок просторової організації, територіальності, розселення, поведінсько-культурних норм – історична суспільна географія, соціальна і поведінська екологія, геоурбаністика. Однак, як точно підмітив В.Тишков, дослідників простору підстерігають теоретичні пастки, які здатні провокувати і політичні помилки. Об'єктивних критеріїв адміністративного поділу не існує; "сам принцип виділення тих або інших територій за набором характеристик соціально і культурно обумовлений". А це означає, що дослідника має цікавити не стільки історія членування територій, скільки мотивації змін і їх відображення в суспільній думці<sup>2</sup>.

Всебічне врахування історичного досвіду – неодмінна умова успішності будь-якого реформування системи територіальної організації. Без просторового історико-географічного осмислення мотивації попередніх перетворень адміністративно-територіального поділу навряд чи можливі успішні кроки на цьому шляху. Тим часом проблеми адміністративно-територіального устрою і його реформування досить рідко привертають увагу істориків. У СРСР інтерес до цих проблем різко зростає напередодні чергової реформи і так само швидко згасав після її невдалого, як правило, завершення. Якщо говорити про стан вітчизняної розробки проблем територіальної організації, то крім підготовленої Секретаріатом Кабміну добірки історико-географічних та інформаційно-аналітичних матеріалів і невеликої брошури М.Дністрянського<sup>3</sup>, важко назвати працю, яка давала б ретроспективу змін адміністративно-територіального устрою у великому часовому діапазоні.

Радянський підхід до висвітлення проблем адміністративно-територіального устрою хвибував на тенденційність і однобічність. Навіть за наявності очевидної картини провалу чергової реформи тональність її аналізу витримувалася в оптимістичних тонах, радянський досвід незмінно оголошувався прогресивнішим у порівнянні з "буржуазним". Зміна осіб на владному Олімпі негайно тягнула за собою переоцінки, що межували із шараханням: так, нестримна апологетика досвіду раднаргоспів поступилася місцем його безапеляційному відкиданню. Не доводиться вже говорити про практичну відсутність теоретико-методологічних розробок із проблем організації територіального управління.

Сьогодні Україна вперше із часу здобуття незалежності стоїть перед власним, ніким не нав'язаним вибором адміністративно-територіальної структури. Не можна, проте, не бачити того, що процес формування ефективної регіональної політики й реформування адміністративно-територіального устрою в Україні надмірно затягнувся. Ще в серпні 2000 р. була створена комісія з питань адміністративно-територіального устрою. Передбачалося, зокрема, вивчення можливостей укрупнення сільських територіальних громад, іноземного досвіду у формуванні системи адміністративно-територіального устрою, проведення експертизи відповідних нормативних актів. Через два роки спеціальна міжвідомча урядова комісія мала приступити до розробки відповідних законопроектів. Але невдовзі всю цю роботу було практично законсервовано, хоч дискусії про шляхи вдосконалення адміністративно-територіального устрою у суспільстві тривали.

Очевидно, що ці дискусії виявилися малорезультативними саме тому, що від самого початку не була вироблена оптимальна модель реформування системи адміністративно-територіального устрою. Не було розв'язане головне питання – про пріоритетність, умовно кажучи, "громадівського" чи "державницького" шляхів розвитку територіальної управлінської системи. Адже одна структура влади створюється там, де територіальний колектив (громада) розглядається як суб'єкт влади на певній території. І принципово інша, коли вибудовується сильна "вертикаль" виконавчої влади, яка може зазнавати децентралізації в міру наближення до "місць". Спроби поєднати ці два підходи (на початках "муніципального дуалізму") навряд чи можуть бути успішними.

Сьогодні владні структури України демонструють не тільки чітке усвідомлення необхідності адміністративно-територіальної реформи, але й наявність організаційних механізмів для її реалізації. Реформа вступила в етап практичного здійснення, причому її завершення планується у стислі строки – до осені 2006 р. Однак на темпах і якості пропонованих змін відчутно позначається відсутність початкового бачення обрисів нового адміністративно-територіального устрою. Те, що реформу було розпочато без науково обґрунтованої моделі, відлунює багатьма нестиківками, уповільненим рухом до кінцевої мети, а то й кроками у зворотному напрямі.

На ролі науки доводиться наголошувати тому, що її потенціал у ході підготовки реформи використовувався далеко не повною мірою. Не торкатимуся тут теми економічних обґрунтувань, але очевидно, що роль теоретичної регіоналістики в моделюванні нової структури територіальної організації могла б бути більш вагомою. Що ж до історичного бачення еволюції адміністративно-територіального устрою і регіональних особливостей ментальності, то ці аспекти на етапі підготовчого періоду урядовців, схоже, взагалі не цікавили. Не були проаналізовані ані основні віхи формування територіальної структури, ані минулі реформаторські спроби, ані особливості вітчизняної системи місцевого самоврядування.

Що може дати вітчизняній соціогуманітаристиці і управлінській практиці ретроспективне дослідження проблем адміністративно-територіального поділу? По-перше, воно надає можливості виявлення історичних коренів проблем, які сьогодні гальмують процес створення надійної економічної основи суспільного ро-

звітку і формування української політичної нації. По-друге, воно підводить науковий фундамент під визначення тенденцій регіоналізації, які мають довготривалий характер і які обов'язково слід враховувати в процесі адміністративно-територіального реформування. По-третє, воно формує критерії оцінки ефективності тих моделей регулювання регіональних процесів, які використовувалися в минулому і які можуть бути придатними в осмисленні уроків для майбутнього. І, нарешті, по-четверте, без всебічного дослідження "перекроювання" територій і їхньої мотивації неможлива як ефективна регіональна політика, так і авторитетна регіональна наука.

Рамки статті надто вузькі для того, щоб відтворити бодай основні віхи "перекроювання" українських земель упродовж століть. Автор бачить своє завдання у тому, щоб сфокусувати увагу на деяких теоретико-методологічних проблемах територіальної організації в Україні, зокрема, на питаннях термінології, періодизації, уроках, що випливають з історичного досвіду адміністративно-територіального реформування.

### **1. Просторова парадигма і тезаурус територіальної організації**

Методологічний ключ до пояснення просторових відносин у зв'язку з часом дає сучасна геохронополітична парадигма, яка ґрунтується на розрізненні бачення політичної дійсності у просторі і в часі і пропонує просторовий підхід як інструмент політичного аналізу. М.Ільїн за аналогією з "діапазонами темпоральності" – повсякденністю, історією та хроносом – виділяє просторові горизонти – місцезрозвиток, регіон, глобальний світ. Регіон у цій системі виступає як "узагальнення простору – землі, краю, країни". Висуваються пропозиції "урівноважити" хронополітику хорополітикою, спеціально зайнятою концептуальним осмисленням політичного простору<sup>4</sup>.

Кожній еволюційній формі політичної організації притаманний певний горизонт сприйняття простору, який задає рівень складності політичної стратегії. Російське імперське бачення простору покликала до життя стратегію "збирання земель", жорсткої централізації й уніфікації, яка до певного часу забезпечувала не лише стабільність і територіальну цілісність, але й величезні територіальні прирощення. Але в кінцевому рахунку ця стратегія виявилася руйнівною і катастрофічною для всієї вибудованої впродовж століть політико-адміністративної системи. Географічний простір перестав бути "невичерпним ресурсом", що призвело до істотного звуження політичного простору. Цим була значною мірою зумовлена переорієнтація російської національної ідеї – з простору на час, від ідей євразійського діалогу до ідей самоздійснення<sup>5</sup>. Утім, останнім часом імперська ідея реанімації російського політичного простору дедалі більше виступає як вагомий конструкт суспільної свідомості в РФ.

Актуалізація проблем простору в сучасних суспільних науках відбувається не тільки під тиском політичної практики, але й унаслідок природного розвитку наукового знання в умовах глобалізації. У нових, створених глобалізаційними процесами, умовах саме поняття регіоналізації істотно трансформувалося. Від розуміння регіоналізації як різновиду інтеграції або районування науковці дедалі активніше переходять до позначення цим поняттям процесів підвищення ролі регіонів у житті суспільства, регіональної самоорганізації й диференціації. Якщо раніше поняття регіоналізації та адміністративно-територіального устрою майже цілком перебували у сфері прикладної районістики, то тепер вони є ключовими в системі регіонології і регіонознавства. Перша, яку називають ще регіонікою, являє собою систему наукового пізнання процесів і факторів районуутворення. Друга є частиною країнознавства, що досліджує специфіку адміністративно-територі-

ального устрою і розвитку регіонів. Хоча слід визнати, що ієрархія складових регіоналістики, вибудована у свій час географами, нині потребує коригування з урахуванням міждисциплінарності нового наукового напрямку і нових тлумачень регіоналізму й регіоналізації.

Просторовий контекст суспільної регіоналізації присутній нині в усій системі як природничих, так і соціогуманітарних наук. Простір став не просто середовищем існування людини, але й мірилом її цивілізованості. На зміну політичним завданням просторової експансії прийшла парадигма гармонізації простору і сталого розвитку соціумів. Простір почали розглядати як систему, як цілісність, що потребує постійної підтримки. Потрібними виявилися не лише нові психологічні рішення, але й нова екологічна мораль. А, отже, підлягає переосмисленню весь багатовіковий досвід життя людини у замкненому просторі, у тому числі й досвід внутрідержавної регіоналізації. Вибудовувати моделі майбутнього членування простору тепер неможливо без усебічного врахування історичного досвіду регіональних спільнот.

У термінах соціальної географії соціально-географічний простір – це простір суспільства в сукупності з усіма сферами географічного середовища. Іншими словами – це простір антропосфери – заселеної, освоєної або в інший спосіб втягнутої в орбіту життя соціуму частини географічної оболонки землі з її просторовими структурами господарства і формами організації життя. У ході формування соціально-просторової спільноти відбувається утворення територіальних суспільних систем – регіонів різного таксономічного рангу.

Не випадково в понятійному арсеналі сучасного регіонального дискурсу помітне місце займають поняття "просторовість" (spatiality), "просторове середовище" (built environment), "просторовий розвиток", "просторова матриця" тощо, а також "аспатіальність" як заперечення просторового виміру буття. Підходи до оцінки просторових чинників, сформовані в рамках конструктивізму, оперують категоріями регіональної ідентичності як "відчуття належності", прихильності до певної суми норм і цінностей, що поділяються добровільно. Простір піддається науковому аналізу як історично сформоване середовище, що "включає в себе регіональність (локальність) як форму його існування"<sup>6</sup>. Регіональний простір розглядається не лише як соціальне середовище, що створює матеріально-екзистенційні умови життя, але і як інформаційний та мотиваційний простір, у рамках якого індивіди взаємодіють й інтерпретують події, що відбуваються<sup>7</sup>.

Географами запропоновано двошарове бачення категоріального апарату просторової концепції. Шар загальних категорій включає абстрактне поняття простору, теоретичне поняття території і буденне поняття місця. Другий шар включає конкретні поняття з однозначним змістом: ландшафт, середовище, територіальні ресурси, комунікація, розселення, щільність населення тощо.

Методологічний ключ до створення моделей ретроспективної регіоналізації пропонує хорологія – системний підхід до дослідження земної поверхні з множинністю індивідуальних просторів і місць. Не будучи у змозі охопити і дослідити безліч просторових і часових утворень – як природних, так і "рукотворних" – географія пішла шляхом використання принципу дискретності, диференціації наукового простору, увівши в обіг поряд із поняттям "хорографія" також термін "хорологія". Разом з країнознавством хорологія формує образ ідеографічної географії, тобто тієї галузі географічного знання, яка описує властивості окремих "просторів-територій" за допомогою методу районування. За Б.Родоманом, районування відіграє в географії таку ж роль, як класифікація у біологічній систематиці<sup>8</sup>. У горизонтальній структурі геопростору (географічного універсуму) "місце" проявляється у вигляді набору "територій" і "районів". Співвідношення "геоверсуму" територій і регіонів відбиває філософське розуміння діалектики загального, особливого і специфічного.

Сукупність уявлень про простір, його наповнення, структуру, властивості його частин, адекватна даному контексту, географами позначається поняттям "когнітивно-географічний контекст" (КГК). КГК являє собою спектр взаємопов'язаних просторових уявлень, які "схоплюють" географічний образ і роблять його доступним для наукового "препарування". Найбільш поширеним КГК, за Н.Зам'ятіною, є той, який умовно можна назвати планіметричним. Географічні образи, що в ньому взаємодіють, нагадують геометричні елементи площини: точки (міста, регіони, країни), лінії (кордони і шляхи сполучення), фігури (регіони і країни у відношенні до внутрішніх географічних об'єктів). Співвідношення кількох просторових об'єктів передається поняттям "елементарні хорологічні співвідношення".

Актуальним для всіх регіонів є й т.зв. рамковий (адміністративний) контекст. Йому притаманна диференціація образів залежно від історії адміністративних відносин відповідних територій. Приміром, території, що підпорядковувалися Москві, а потім стали самостійними, за інерцією часто сприймаються нею як "свої"<sup>9</sup>.

Потреба в осмисленні й науковому узагальненні досвіду адміністративно-територіального реформування в Україні сьогодні дуже велика. Основні напрями моделювання й аналізу можна представити у такому вигляді: осмислення факторів, що обумовлюють еволюцію адміністративно-територіального поділу, інвентаризація тезаурусу територіальної структури (простір, територія, місце, регіон, регіоналізація, адміністративно-територіальна одиниця тощо), систематизація одиниць територіального поділу у часовому вимірі (кількість, статус, ієрархія, розміри території, кількість населення), аналіз динаміки трансформації адміністративно-територіальних кордонів, особливостей управління територіями і місцевого самоврядування. Цікавим міг би бути просторовий аналіз конфігурації територіально-адміністративних одиниць на основі зіставлення картографічних зображень по періодах, із виявленням закономірностей районування. Російська дослідниця О.Шульгіна наголошує на важливості критичної оцінки системи адміністративно-територіального поділу на кожному етапі, а також виявлення тенденцій змін адміністративно-територіального поділу як основи системи державного територіального управління (збільшення або зменшення числа адміністративно-територіальних одиниць, укрупнення їх чи подрібнення; зміна критеріїв, принципів формування системи адміністративно-територіального поділу)<sup>10</sup>.

Жодне історичне дослідження немислиме без створення географічного образу країни – цим поняттям позначається як її зовнішнє сприйняття (кордони, членування території, конфігурація регіонів), так і її внутрішній політичний і культурний "ландшафт" (регіональна ідентичність, система розселення, топоніміки тощо). Аналізу адміністративно-територіального поділу при цьому надається першорядного значення, оскільки до нього "прив'язані" бюджетна й фінансова системи, статистичний облік, прогнози розрахунки. Для системи управління територіями багато важить не тільки бачення сьогодишньої регіональної структури, але й проникнення у глибину століть із метою з'ясування мотивації наших пращурів щодо територіальних поділів і переділів.

Не менш важливе для історико-географічного вивчення конкретної країни поняття образ території. Його визначають як систему характеристик, що передають особливості того чи іншого регіону. Цей просторовий образ достовірний тією мірою, наскільки у ньому схоплені риси регіональної ідентичності саме цього регіону, при цьому по можливості – в історичній ретроспективі, із урахуванням множинності внутрішніх кордонів: між державами, політичними та культурними системами, ареалами відмінних економічних укладів, етнічними та мовними групами, релігіями тощо. Оскільки Україна завдяки своєму розташуванню виступала впродовж віків як своєрідна арена зіткнення кількох цивілізацій, "контактна зона", образ її територій значною мірою визначався географією.

Проблема територіальної організації – своєрідний центр усієї системи географічних наук, у тому числі й регіонології. У поняття територіальна організація суспільства вкладається просторова організація (територіальна структура) життя людей, що склалася на певному етапі соціально-економічного розвитку. Вона включає в себе розміщення населення і галузей виробничої і невиробничої сфери, природокористування, територіальний поділ праці, економічне чи національно-етнічне районування, територіально-політичну й адміністративно-територіальну організацію держави. Під це поняття може підводитися також сукупність процесів чи дій, спрямованих на територіальне структурування суспільства.

Російський регіонознавець М.Шаригін вбачає закономірності розвитку територіальної організації життя суспільства у вигляді послідовних стадій: створення відносно автономних територіальних спільнот; територіальна концентрація і формування районів, вузлів, центрів; просторова диференціація і формування таксонів різного просторового рівня. Територіальна організація розглядається ним одночасно як явище і як процес. Як явище вона реалізується у формі ієрархії районів різного рангу, як процес має вигляд постійного руху і пульсації життя населення у просторі – часі<sup>11</sup>.

Територіальна система України склалася ще в епоху феодалізму, коли князь асоціювався зі своєю вотчиною, а відносини між феодалами фактично формувалися як відносини між територіями. Територіальний принцип був визначальним у збиранні податків, несенні військової служби. У процесі історичного розвитку територія стала виконувати функції службового утворення, підпорядкованого розв'язанню певного кола проблем. Засновник української географії С.Рудницький вважав національну територію головною ознакою нації. Психічна структура людини, доводив він, великою мірою залежить від "специфічностей терену". Усі українські землі вчений поділяв на черенні (центральні), граничні (прикордонні) та українські колонії у Євразії<sup>12</sup>.

Загалом же поняття "територія України" було впродовж багатьох століть умовним, по суті метафоричним. Україна ні в якій формі не була присутня у територіальному поділі обох імперій – Російської і Австро-Угорської. О.Толочко справедливо звертає увагу на те, що статус України в "мисленій географії" Росії упродовж XIX ст. лишався двозначним. Простір, що пізніше буде названо Україною, "належало виобразити" з різномірних елементів: "козацької" Малоросії, "запорозької" й "татарської" Новоросії, "польських" Волині та Поділля, австрійської Галичини. На зламі XVIII – XIX ст. мало кому спало б на думку, що усі ці різномірні регіони мають спільну історію і заселені одним народом<sup>13</sup>.

Хоч як би ставитися до досвіду територіальної організації в СРСР, не можна не бачити того факту, що поняття "Україна" лише в Радянському Союзі набуло конкретних обрисів і навіть дістало можливість впливати на розширення українського "простору". Але каркас, що скріплював простір СРСР і обумовлював його членування, виявився слабким – не в останню чергу завдяки закладеному в ньому іманентно механізмові членування. "Саме єдине і тотальне облаштування простору створило такі регіони, структурна схожість яких із державою і дала змогу відносно швидко саморозчленуватися самій державі"<sup>14</sup>.

Поняття "місце" (localization, locational approach) використовується для "адресної прив'язки", вписування певного об'єкта у конкретний географічний простір. Для регіоналістики одним із основоположних є поняття населене місце. Його застосовують на означення структурного елемента системи розселення; це може бути стаціонарне поселення (місто, село, хутір, монастирський комплекс) або територіально цілісний компактний ареал концентрації населення. Поняттям локальна система розселення позначаються територіально зосереджені сукупності міських та сільських поселень, які об'єднуються територіально-виробничими, тру-

довими та соціально-культурними зв'язками і внутрісистемною інженерно-транспортною інфраструктурою. Внутрішню єдність цих систем забезпечує взаємодоповнюваність економічної бази та оздоровчо-рекреаційного господарства, спільна турбота про оптимальне використання території, тяжіння до міста як до систем-оформуючого центру. Із соціологічного погляду локальна система розселення може ототожнюватися із первинним територіальним осередком – соціумом.

Індустріально-урбаністична доба породила феномен поляризації соціально-економічного простору, вплив якого на територіальну структуру суспільства визначається насамперед характером відносин між центром і периферією. Поняттям "центр" позначається як певний адміністративний осередок, так і місце генерування технологічних, соціальних, культурних та інших інновацій. Територія – ареал впливу центральних інституцій і те живильне середовище, яке в ідеалі має забезпечувати життєдіяльність центру. Контрасти між центром і периферією – джерело виникнення і відтворення територіальної нерівності. Соціологами (І.Валлерстайн) запроваджене також поняття напівпериферії; вона розглядається як проміжна ланка між центром і периферією, яка експлуатується ядром, але сама виступає у ролі експлуататора щодо периферії. За О.Стегнієм та М.Чуриловим, "напівпериферія – найбільш динамічна ланка в усій ієрархічній системі, саме за її рахунок відбувається, як правило, реорганізація простору в періоди економічних криз"<sup>15</sup>.

Саме сегментованість простору (просторова мозаїчність) і його придатність до регіоналізації створює можливість для здійснення територіально обмежених і водночас внутрішньо самодостатніх наукових досліджень, що охоплюються системою понять "регіональна історія", "регіонально-історичні дослідження", "регіональна історіографія". Хоч принцип територіально-структурної кваліфікації доволі умовний (регіональні кордони – величина надто рухома і в просторі, і в часі), однак, він фактично є єдиним, здатним забезпечити ретроспективне членування простору за певними більш-менш сталими ознаками.

Основоположним у системі територіально-структурної кваліфікації простору є поняття адміністративно-територіальний устрій. Ним позначається система територіальної організації, яка вибудовується на основі поділу території держави на складові частини з метою забезпечення чіткої організації органів державної влади та управління на місцях. Необхідність такого поділу зумовлюється віддаленістю певних територій від державного центру, яка робить неможливим безпосередню реалізацію функцій і завдань влади на цих територіях і зворотний зв'язок по лінії "влада – громадяни" без відповідних "передавальних" механізмів.

У ст. 132 Конституції України чітко визначений фундамент, на якому ґрунтується система адміністративно-територіального устрою. Це засади єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, екологічних, географічних і демографічних особливостей етнічних і культурних традицій. При визначенні структури територіальної організації мають всебічно враховуватися кількісний і національний склад населення, оптимальність у розміщенні продуктивних сил, необхідність наближення органів влади до громадян, забезпечення розвитку та належного функціонування місцевого самоврядування, створення необхідних умов для надання населенню соціально-побутових і культурних послуг.

У систему адміністративно-територіального устрою входять як території (автономні утворення, області, райони), так і населені пункти (міста, села, селища). Складові частини державної території – адміністративні одиниці – мають територію свого підпорядкування і можуть поділятися на дрібніші адміністративні одиниці. Останні, у свою чергу, як правило, діляться на ще дрібніші. Так утворюють-



ся ієрархія адміністративно-територіальних одиниць, підпорядкована завданням управління територіями. Вона дає змогу вибудувати "вертикаль" органів державної влади і управління, здійснювати в разі потреби цілеспрямовані процеси централізації чи децентралізації.

Історики, географи, економісти, теоретики систем управління вивчають ієрархію адміністративно-територіальних одиниць, конфігурацію територіальної мережі, логіку районування, об'єктивні потреби реформування системи територіальної організації. Остання, як правило, диктується поточними політичними потребами держави або зміною її статусних територіальних відносин внаслідок війн, анексій, розмежувань тощо. Зміна політичних принципів управління також, як правило, тягне за собою реформування адміністративно-територіального устрою.

Поняттям адміністративно-територіальна одиниця позначається частина території держави, що виступає як просторова основа для організації і діяльності місцевих органів влади та самоврядування. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці поділяються на регіони і населені пункти.

Сучасною вищою ланкою адміністративно-територіального устрою України є область. Власне, із областю найчастіше асоціюється і поняття "регіон". Коли говорять про відносини між центром і регіонами, мають на увазі, як правило, здійснення державних функцій управління через відповідні механізми в областях. Однак, правомірність ототожнення області з регіоном у дискусіях з приводу оптимізації національних і регіональних інтересів постійно ставиться під сумнів. На думку О.Валевського, в Україні "існують області – як адміністративно-територіальні одиниці, однак не існує "регіону", тобто суб'єкта державної політики, який би адекватно усвідомлював власні інтереси та інтереси якого були б настільки значущими, що для їх задоволення потрібно було б створити ще одну палату в парламенті"<sup>16</sup>.

Отже, існує потреба в розмежуванні понять "регіон як адміністративно-територіальна одиниця" і "регіон як суб'єкт економічної діяльності і політики". Однак і в теорії, і на практиці із таким розрізненням доводиться зустрічатися рідко. Значно частіше поняття "регіон" і "адміністративно-територіальна одиниця" ототожнюються. Некоректність такого ототожнення досить чітко прояснена В.Керчаном, який виділяє кілька видів регіонів. Ототожнення правомірне, коли під регіоном розуміють адміністративну одиницю субнаціонального рівня, яка має чітко визначені кордони, знаходиться в ієрархічній системі державного управління, на неї поширюється дія одного кола нормативно-правових актів. Під це визначення підпадають області України, Автономна Республіка Крим. Але поняттям "регіон" позначають і неадміністративну територіальну одиницю субнаціонального рівня. У цьому випадку йдеться про кілька областей: Карпатський регіон, на думку більшості регіоналістів, об'єднує Львівську, Івано-Франківську, Чернівецьку та Закарпатську області. Або про регіон, який включає частини адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, регіон гірських Карпат, який об'єднує гірські населені пункти вказаних областей, що підпадають під дію закону "Про статус гірських населених пунктів". У такому розумінні регіон також має чітко визначені територіальні межі, але його кордони не збігаються із кордонами адміністративно-територіальних одиниць (областей та районів).

Крім того, поняттям "регіон" позначається територія, на якій реалізується (чи може бути реалізована) певна програма. Територіальні характеристики такого регіону, як правило, нечіткі: вказується тільки на його центр, а кордони можуть бути розмиті. Сказане стосується, приміром, рекреаційного регіону Українських Карпат. Нарешті, регіонами (євро регіонами) останнім часом називають юридично оформлені (за нормами Ради Європи) території транскордонного співробітництва. Коли говорять, приміром, про Карпатський євро регіон, мають на ува-

зі територію, частина якої взагалі знаходиться за межами території, а, отже, і юрисдикції України.

Отже, поняття "регіон" є поліфункціональним і багатоскладовим, і "адміністративно-територіальна одиниця" – лише один із багатьох можливих його різновидів. Як зазначає фахівець з проблем європейського регіоналізму І.Іванов, саме по собі поняття "регіон" є в Європі радше збірним, ніж строго визначеним. Як у системах управління, так і у широкому вжитку під цей термін підводяться досить різні типорозміри територій окремих держав. Серед спеціалістів і досі тривають суперечки щодо того, чи варто підходити до цього поняття "нормативно" (тобто спираючись на суто адміністративні принципи поділу), чи "аналитично" (тобто через групування певних територіальних зон з схожими або взаємодоповнюваними характеристиками)<sup>17</sup>. Географи розрізняють регіони різних рівнів – від локального і національного до континентального і глобального, причому одні визначають регіон як господарсько-економічну спільність, а інші – як географічно-адміністративну одиницю. Кордони соціально-просторових одиниць найчастіше вимальовуються невиразно. Тому в історичних працях регіон – це здебільшого територіальний спосіб виокремлення й узагальнення, а не чітко окреслений об'єкт.

Пошук формальних критеріїв регіоналізації як на практиці, так і у науковій рефлексії становить значну трудність. Рухливість внутрішніх кордонів, взаємопереплетення горизонтальних та ієрархічних зв'язків, часті "перекроювання" територій стають на заваді створенню універсальних методів соціопросторового членування. Як правило, дослідники визначають регіон або інтуїтивно, або на підставі адміністративно-територіальних критеріїв. Утім, домінують інструментально-цільові підходи. Релятивістську (функціоналістську) позицію демонструє засновник американської регіональної науки В.Айзард. Як дефініція, вважає він, регіон зникає, як тільки ми заглиблюємося у сферу суто просторового теоретизування. Регіон повертається в ролі концепції, потрібної для обґрунтування наших доктрин. "Ієрархію регіонів визначає тільки наукова проблема... Регіон детермінований тим питанням, дослідженням якого ми займаємося"<sup>18</sup>.

У найзагальнішому вигляді регіон виступає як створена силами внутрішнього тяжіння територія, яка є однорідною з погляду певних визначальних критеріїв і за цими ж критеріями відрізняється від суміжних територій. Коли регіон визначається в такий спосіб, увага фокусується на домінуванні внутрішніх зв'язків (економічних, соціальних та інших) як більш інтенсивних щодо зовнішніх, які сполучають регіон із рештою території як частину з цілим<sup>19</sup>. В ухваленому 1994 р. статуті Комітету європейських регіонів поняттям "регіон" позначається територія, яка є очевидною єдністю з географічного погляду, або такою територіальною єдністю, спадкоємність і населення якої поділяє спільні цінності та намагання зберігати і розвивати свою самобутність з метою стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу<sup>20</sup>. Хартія регіоналізму, що її прийняв Європарламент 1998 р., визначає регіон як гомогенний простір, що характеризується фізико-географічною, етнічною, культурною спільністю, а також спільністю господарських структур та історичної долі<sup>21</sup>.

Про наявність величезної кількості дефініцій регіону і різних підходів до визначення його функціональних особливостей автору доводилося писати вже не раз<sup>22</sup>. При цьому відзначалося, що в радянській системі понять термінологічне різноманіття, пов'язане з територіальним аспектом суспільного відтворення, не мало великого значення, оскільки розвиток будь-якої території визначався винятково галузевими рішеннями. Нині, за умов, коли територіальна одиниця є об'єктом управлінських рішень, а самі ці рішення можуть прийматися на різних рівнях управління, існує потреба у вдосконаленні понятійної системи, а також у законодавчо-правовому закріпленні статусу кожного рівня.

Необхідність у більш чіткому визначенні регіону впливає з багатоманітності міжтериторіальних зв'язків в історичній ретроспективі. Даремно було б намагатися відшукати формальні критерії, за якими можна було б, приміром, чітко охарактеризувати просторові межі Волині чи Поділля. А проте цілком можливо виробити загальні принципи ретроспективного структурування простору. Умовні регіони можуть бути великими чи малими, але вони мають відповідати двом вимогам: 1) бути більш-менш однорідними за типом господарювання, ментальністю населення, культурними традиціями; 2) мати історично сформований центр, який є епіцентром тяжіння для населених пунктів і зв'язує їх у певну цілісність.

Географами запропоновано і поняття, яким позначається сфера притягання населених пунктів. "Район Дирихле" – це територія, що примикає до даного населеного пункту; вона обмежена половиною відстані до кожного з найближчих населених пунктів. Одиницею виміру притягальності населеного пункту може служити також константа Г.Гольца – середній час, який витрачається жителями міста для поїздки з дому до роботи (у середньому 40 хв.)<sup>23</sup>.

Теорія регіоналізму в Україні розробляється в різних аспектах – геоісторичному (цивілізаційному), територіальному, економічному, політичному, етнокультурному та інших. І самі дефініції регіону, і їх змістовне наповнення надто різні залежно від потреб, якими продиктоване їх дослідження. Автор монографії про регіони України В.Симоненко звертає увагу на те, що коли йдеться про внутрішньополітичні і внутрішньоекономічні проблеми окремих держав, то під регіонами мають на увазі й адміністративний район, і територію, що виділена за певною ознакою для вирішення конкретної проблеми<sup>24</sup>. У найширшому розумінні поняття "регіон" має в Україні три різні виміри. Ним позначаються: 1) макрорегіони – групи сусідніх областей, об'єднаних спільністю історико-географічних чинників, ресурсів, структури й організації господарства, екологічними завданнями; 2) мезорегіони, що загалом відповідають області; 3) мікрорегіони, кожен із яких являє собою своєрідну за природно-економічними, етносоціальними або іншими ознаками частину області чи Автономної Республіки Крим.

Домінування в радянській традиції економоцентричних поглядів до дослідження регіону соціологи запропонували подолати на шляхах розрізнення економічного та соціологічного розуміння регіону. Але наголос соціології на специфіці соціальної структури, історично закріпленого способу життя населення не дістав належного обґрунтування, насамперед, за допомогою історичних джерел. Чіткого розрізнення соціологічного й економічного розуміння регіону так і не було досягнуто. Більше того, як констатує І.Кононов, соціологія регіонів, внаслідок непевності її предмета і методів, "загубилася у тіні успішніших регіональних досліджень економічного та географічного планів"<sup>25</sup>.

Доводиться констатувати, що чіткої моделі регіональної структури українського соціуму не було створено і в рамках теорії управління та політико-правової науки. У теорії управління регіон – це основна складова частина державного територіального устрою, яка визначена єдиною політикою державного регіоналізму і має організаційну відокремленість, цілісність, економічну і географічну самодостатність, право місцевого самоврядування, систему державних органів, які є елементами (підсистемами) державної структури влади й управління країною. Його визначають також як найбільшу адміністративно-територіальну одиницю субнаціонального рівня, що має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет<sup>26</sup>.

У політико-правових дослідженнях дедалі більшого поширення набуває функціональний підхід до визначення регіону. Тут увага фокусується на виявленні тих якісних властивостей мезорівня влади й управління, які дають йому змогу бути ефективним посередником у взаємовідносинах центральної та місцевої влади. Якщо дивитися на регіон з інституційного погляду, то під ним пропонується

ся розуміти мінімально необхідну територію, якій можуть бути надані повноваження планування і програмування свого власного розвитку.

Більшої конкретизації у визначенні регіону досягнуто в системі національної статистики України. Тут термін "регіон" ідентифікує адміністративно-територіальну одиницю – область, район, населений пункт, а також об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, що вивчаються за спільними ознаками, на основі яких здійснюється статистичний облік подій, явищ і процесів, проводиться планування певних спільних подій щодо функціонування і розвитку регіону. Українська національна статистика пропонує розрізняти два класи регіонів: адміністративно-територіальні (регіони базового чи первинного поділу) і регіони вторинного територіального поділу (ті, які виділяються за культурно-етнічними, природно-ресурсними, географічними ознаками, особливостями економічної діяльності або сфери впливу спеціально організованих органів управління). Приміром, за культурно-етнічними ознаками виділяють Слобожанщину, Поділля, Полісся, Карпати, Крим тощо, за природно-ресурсними – Донецький та Львівсько-Волинський вугільний басейн, Карпатську курортну зону, за географічними ознаками – Західний, Східний, Південний, Центральний, Донецький регіони<sup>27</sup>.

Із сказаного ясно, наскільки дефініції регіону залежать від того, який саме аспект його життєдіяльності цікавить конкретного дослідника. Цим зумовлена певна односторонність у дослідженні процесів регіоналізму й регіоналізації. Одним із засобів її подолання є відхід від розгляду регіонів як суто територіальних феноменів. У сучасному науковому лексиконі домінує погляд на регіон як на самостійне просторово локалізоване співтовариство, засноване, з одного боку, на єдиній економічній базі, а, з іншого – на єдності політичної, організаційної і бізнес-культури. Це не обов'язково територіальна спільність, об'єднана політико-адміністративним устроєм, але майже завжди – природно сформований цілісний історико-географічний простір. Регіон як адміністративно-суспільний організм – один із багатьох можливих варіантів (хоч і найважливіший) регіональної організації. Адміністративний каркас – здебільшого лише її форма, а зміст визначається міцністю і самодостатністю регіональної громади. Тому застосування понять "територія", "регіон", "регіональна система", "політико-адміністративна одиниця" як однопорядкових хоча і є правомірним, але допускає певний ступінь спрощення.

Як бачимо, поняття "регіон" і "адміністративно-територіальна одиниця" зовсім не ідентичні. Навіть якщо прийняти як даність практику отождіння регіону з областю, доведеться визнати, що область як адміністративно-територіальна одиниця – це лише одна з багатьох можливих іпостасей регіону – "регіон на мезорівні". Загалом же поняття "регіон" і "адміністративно-територіальна одиниця" взаємонакладаються лише у невеликій частині притаманних їм смислів. Як динамічна соціоекосистема, регіон може бути адміністративно-територіальною одиницею, але частіше не є нею. Так само поняття "адміністративно-територіальна одиниця" може бути ширшим, ніж поняття "регіон". Адже адміністративно-територіальними одиницями є, приміром, села чи сільські ради, до яких поняття "регіон" незастосовне.

На відміну від поняття "регіон", яким можуть позначатися зовсім різні просторові утворення, термін район більш конкретний, чіткіше формалізований. Регіон далеко не завжди виступає як таксономічна одиниця в системі якогось територіального членування; для району це необхідна умова. Тому останнє поняття є більш органічним у тих контекстах, де йдеться про "рукотворні" політико-адміністративні або економічні одиниці. Як правило, поняття "район" вживається на означення нижчої таксономічної одиниці порівняно з регіоном. Перебуваючи на нижчому ступені ієрархії, район ні змістовно, ні термінологічно не поглинається районом більш високого ієрархічного рівня. У регіональній же структурі кожний

новий рівень ієрархії – це новий рівень генералізації, новий акт класифікації геопростору. Регіон, який перебуває на нижчому ієрархічному щаблі, втрачає свій регіональний статус і набуває рис ареалу або зони<sup>28</sup>.

Очевидно, саме з цієї причини деякі географи, як приміром М. та О.Паламарчуки, віддають перевагу поняттю "район" перед терміном "регіон", найбільші одиниці районоутворення найчастіше пропонуються називати макрорайонами. Районоутворення у баченні М. та О.Паламарчуків – це об'єктивний процес формування і розвитку районів як інтегральних виробничо-територіальних або суспільно-територіальних систем, що відбувається незалежно від його пізнання. У поняття "районування" вкладається процес членування території на відносно цілісні частини, а також результати цього процесу. Від об'єктивного процесу районоутворення воно відрізняється метою і у зв'язку з цим – деякою суб'єктивністю<sup>29</sup>.

Загалом же поняття "район" у зіставленні з регіоном останнім часом втрачає свої позиції або звужується. Російські фахівці звертають увагу на те, що, незважаючи на іноземне походження поняття "район", воно практично не застосовується в жодній країні Заходу. Етимологія терміну досить заплутана. Звичай поняття "район" виводять від французького гауон (промінь, радіус). Однак у тлумачному словнику французької мови серед 8 значень слова "гауон" немає жодного, близького до поняття "територія". Територіальний смисл відповідне поняття має в іспанській мові, звідки, очевидно, і походить<sup>30</sup>.

Більш широке застосування в Україні поняття "регіон" порівняно з "районом" якоюсь мірою є віддзеркаленням модної у наш час "вестернізації" системи основоположних понять. Але не меншою мірою воно є відображенням загальносвітових тенденцій до децентралізації систем управління, передачі на регіональний рівень певних функцій, що раніше розглядалися як загальнодержавні, посилення ролі місцевого самоврядування. Не можна не брати до уваги і напрям еволюції теоретичного "розведення" понять "регіон" і "район": очевидно, що в ході реорганізації структури адміністративно-територіального поділу обидва поняття зберуться, але синонімічними вони навряд чи будуть.

У практичному слововживанні поняттям "район" позначається середній рівень адміністративно-територіального устрою. Район в Україні – це великий регіон з переважно агропромисловим характером економіки, з відповідною транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими та міськими населеними пунктами, що входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Із цього переліку, однак, випали сільські і селищні ради. Загалом схема існуючого адміністративно-територіального устрою України подається у спеціальній літературі як чотирирівнева ієрархічна структура. На першому рівні знаходиться АРК, області, міста зі спеціальним статусом – Київ і Севастополь. На другому – райони, міста обласного (в АРК – республіканського) значення, райони в цих містах. На третьому – міста районного значення, селищні й сільські ради, райони у містах. І нарешті, на четвертому – знов-таки міста районного значення, селищні і сільські ради<sup>31</sup>. Система не тільки складна, але й невпорядкована: одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці можуть належати і до третього, і до четвертого рівнів ієрархії. Водночас чітко проглядається відсутність в адміністративно-територіальному устрої найнижчого базового рівня, який би окреслював межі та функції територіальної громади, хоч про неї як про основу місцевого самоврядування йдеться у ст. 140–143 Конституції України.

Відсутність чітких меж сільських рад, районів, областей (а, отже, і невизначеність точних площ адміністративно-територіальних одиниць) вкрай утруднює

справу розпаювання земель. Існування численних анклавів (таких, як м. Славутич Київської області на території Чернігівської області), багатополісність та черезсмужність роблять особливо нагальними завдання делімітації та демаркації меж адміністративно-територіальних одиниць. Надмірна подрібненість системи адміністративно-територіального устрою (490 районів, 451 місто (у тому числі 173 міста державного, республіканського та обласного значення), 122 райони в містах, 893 селища міського типу, 10263 сільські ради, 28651 сільський населений пункт)<sup>32</sup> стає на заваді оптимізації регіональної політики і розкриттю потенціалу місцевого самоврядування.

Проблеми адміністративно-територіального устрою вивчаються в рамках багатьох наукових дисциплін і напрямів – теорії управління, державознавства і правознавства, історії, політології, соціально-економічної географії тощо. Одна із галузей останньої – географія населення – спеціально досліджує розміщення й територіальну організацію населення, їх місце в процесі виробничої діяльності й у взаємодії суспільства із довкіллям. У фокусі уваги географії населення – територіальні форми розселення (міські і сільські). Головне операційне поняття тут – населене місце, під яким розуміється структурний елемент системи розселення, стаціонарне поселення, територіально цілісний компактний ареал концентрації населення. Розрізняють міські й сільські населені місця – місто, село, селище, хутір – класифікація тут як кількісна, так і функціональна. Історики й містознавці ставляться до поняття "населене місце" із певним упередженням – адже поселення може бути тимчасовим, сезонним, мобільним<sup>33</sup>.

Поняття населений пункт тісніше пов'язане з адміністративно-територіальним поділом. Ним позначається "нижній поверх" адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється місцеве самоврядування (місто, село, селище). Населені пункти – це місця осілого життя людей, розташовані на території тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Поняттям "населений пункт" в адміністративному праві позначається частина комплексно заселеної території, яка склалася в результаті господарської і суспільної діяльності, має стале населення, власну назву і зареєстрована у передбаченому законом порядку. Населений пункт – частина системи розселення, визначений суспільною необхідністю компактний ареал концентрації населення з усіма умовами для нормальної людської діяльності. Класифікація типів поселення відбувається за ознаками поділу на ті, що мають адміністративне значення (адміністративні центри) і ті, що його не мають. Населені пункти поділяються також на міські й сільські. До перших належать міста та селища міського типу, до других – села та селища.

Такою є адміністративно-територіальна структура України напередодні реформи територіальної організації. Очевидно, що навіть на першому етапі (при збереженні обласного поділу) вона зазнає істотних змін. Адекватність цих змін історичним традиціям, історично сформованій системі комунікаційних зв'язків, особливостям політичної і соціонормативної культури населення залежатиме значною мірою від ступеня осмислення історичного досвіду, у тому числі об'єктивних і суб'єктивних мотивацій численних перекроювань територій. Тому проблема періодизації еволюції адміністративно-територіального устрою переростає рамки суто наукової, набуває практичного значення.

## **2. Проблеми осмислення й періодизації історії адміністративно-територіального устрою**

Осмислення процесу окультурення простору і центрування в ньому просторових образів і кордонів – одне з пріоритетних завдань історичної регіоналістики. При цьому надзвичайно важливим уявляється зважений підхід до врахування гео-

просторових чинників: адже зрештою територію і кордони формують не стільки степи чи гори, скільки війни, політична боротьба, династичні угоди тощо. Часові і просторові параметри тут тісно переплітаються. Загалом же хорологічні підходи в осмисленні "окультуреного" простору дають більше, порівняно з хронологічними, матеріалу для висновків і узагальнень, оскільки дозволяють повніше врахувати залежність місцевої ментальності від специфічних умов і зовнішніх впливів. Регіональні особливості виступають при цьому не реліктами минулого, а безпосереднім результатом багатогранного за своїми виявами процесу культурної еволюції. Дослідження регіональної специфіки дає змогу підкріпити конкретно-історичним матеріалом ідею багатомірності історичного процесу, виявити причини і наслідки існуючого різноманіття культурних форм і поведінських реакцій.

За В.Кубійовичем, адміністративний поділ майже ніколи не перебуває в гармонії з природними особливостями і географічними факторами. Політичні кордони завжди мінливі і розтинають географічні краї. Як правило, адміністративний поділ "є компромісом різних тенденцій, а саме колишніх адміністративних поділів, актуальних політичних і національних тенденцій, господарських змін і господарської еволюції, стану комунікацій, притягальної сили людських скупчень"<sup>34</sup>.

Час від часу схеми територіальної організації доводиться переглядати – це відбувається під тиском як політичних зрушень, так і економічного розвитку, виникнення нових центрів тяжіння, вичерпаності ресурсів тощо. До перегляду системи територіальної організації часто спонукає зростання ролі міст. У не новому, але досить влучному визначенні суті урбанізації Є.Шипович та С.Мохначук звертають увагу на процеси "згущення об'єктів, які тяжіють до територіальної концентрації і посилення зв'язків між ними", "концентрації населення, міст, формування специфічних форм розселення, ускладнення міських функцій". Для теорії адміністративно-територіального поділу особливий інтерес становлять праці географів і економістів, які досліджують організуючу роль міст як центрів систем розселення, а також процесів субурбанізації (розмивання ядер міст, формування міст-супутників, поширення міського способу життя)<sup>35</sup>.

Геоурбаністика в системі географічних дисциплін розглядається як наука, що аналізує процес виникнення міст і міського способу життя як відповідь на певні потреби територій<sup>36</sup>. Однією із складових частин геоурбаністики є характеристика районних факторів формування міст як ланок територіально-виробничих комплексів. Своєрідний територіальний погляд на місто, який пропонує геоурбаністика, може чимало дати історичному містознавству, дещо надмірно зосередженому на аналізі містобудівної спадщини і внутрішніх функцій міст. Аналіз процесу виникнення міст і формування їхнього обличчя як відповіді на певну територіальну потребу здатний істотно розширити діапазон історичної регіоналістики. Поза межами такого підходу створення об'єктивної картини районування в Україні в історичному вимірі й надалі буде проблематичним.

Регіональний розвиток – результат взаємодії багатьох факторів, серед яких не останню роль відіграють зміни структури територіальних утворень та їхніх кордонів, спеціалізація територій, особливості управлінських підходів. Історія України склалася так, що кардинальні зрушення в її територіальній організації були пов'язані здебільшого з геополітичними чинниками. Вплив імперської спадщини на всі сторони суспільного буття у незалежній Україні виявляється насамперед у високому ступені регіональної поляризації і незбігу ціннісних орієнтацій на елітному рівні. Простеження етапів у розвитку процесів регіоналізації може бути корисним для відтворення причин регіональної строкатості і мінімізації її ймовірних негативних наслідків.

У складній палітрі поділів і переділів української території умовно можна виділити 7 періодів.

Перший період пов'язаний із переходом від архаїчної родо-племінної організації до впорядкованої системи адміністративного управління у Київській Русі та Галицько-Волинському князівстві. Давньоруські літописи XI–XII ст. містять згадки про перші територіальні утворення, що прийшли на зміну племенам (Рус-тію, Галицьку землю, Надбужжя, Холмщину (Забужжя), Перемишлянщину, Надросся, Переяславщину, Київщину). Система адміністративного управління Київської Русі генетично виросла із родоплемінної системи і військово-десятинної організації, але була істотно скоригована розвитком міського самоврядування (віча) і зміцненням спадкових князівських династій, регламентацією правових відносин. Поділ на землі досить органічно відбивав традиції розселення, пов'язані з особливостями господарювання, етнічною, культурною специфічністю. Та матриця владних відносин, яка сформувалася на Русі, відбивала особливості різних форм соціально-економічного освоєння території та її членування. Зрештою її занепад став наслідком того, що регіонально-корпоративні інтереси знаті взяли гору над загальнодержавними.

О.Мостяєв бачить у міжусобній боротьбі князів Русі передумову першої зі значних біфуркацій в історії України, коли здійснювався вибір шляхів розвитку між централізованою та роздільною державою. Ця біфуркація була спричинена насамперед природним послабленням зв'язків між північними та південними регіонами країни, населеними різними племенами і народностями, і пов'язаним із цим превалюванням регіональних інтересів. Формування багатоцентрної системи політичних і культурних тяжінь у цих умовах стало неминучим<sup>37</sup>.

Варто відзначити, що земельна структура Давньоруської держави досить точно відбивала й історично сформований міжплемінний поділ території, і господарські та правові відносини, що склалися в ході становлення феодалізму як економічної системи. Вдалими виявилися і самі назви територій – земля, волость, які зберегли свою приналежність упродовж цілого тисячоліття і сьогодні раз у раз зринають у політичних проектах як альтернатива областям чи районам.

Нашестя монгольських орд в середині XIII ст. остаточно підірвало значення Києва як центру Давньої Русі і дезорганізувало князівсько-дружинний уклад на всьому просторі Подніпров'я й Прикарпаття. Підпорядкованість південних князівств Русі Золотій Орді була на порядок слабшою порівняно з Північно-Східною Руссю, "але факт залишався фактом: це був віддалений автономний, але все ж улус Золотої орди"<sup>38</sup>. Утім, поширити на володіння Романовичів систему баскачества як інструменту здійснення адміністративних і фіскальних функцій Сараю не вдалося<sup>39</sup>.

Із утратою власної державності русичів і вимушеним засвоєнням чужих адміністративних моделей пов'язаний другий період у розвитку адміністративно-територіальної системи на українських землях. Перехід східних українських земель під владу Великого князівства Литовського вніс спочатку небагато змін в адміністративну систему. Після ліквідації удільних князівств окремим землям ще за часів Вітовта видавалися привілеї (установні земські грамоти) на підтвердження специфічних особливостей їхнього внутрішнього устрою за принципом "ми старини не рухаємо, а новини не вводимо".

До кінця XIV ст. Велике князівство Литовське лишалося, якщо застосовувати сучасну термінологію, своєрідною федерацією земель-князівств, яка зберігала правові традиції давньоруської держави. Ця федерація складалася як етнокультурний симбіоз різних народів, кожен із яких мав юридично зафіксовану гарантію автономності свого буття. Українськими князівствами (Київським, Чернігово-Сіверським, Волинським, Подільським) правили удільні князі з литовської династії Гедиміновичів.



Відмітною рисою державного устрою ВКЛ була соймова система – від вального сойму аж до повітових соймиків. Окремішність земель із місцевими з'їздами-соймами – одна з головних прикмет тогочасного регіоналізму. Утім, навряд чи є підстави зображувати притаманне ВКЛ локальне самоврядування у вигляді "повітового республіканізму", форми співучасті "народу-шляхти" в управлінні державою", як це робить, приміром, польський історик А.Камінський. Ближча до істини Н.Яковенко: аристократичне всевладдя отруїло річпосполитський колодязь демократії, перетворивши "повітовий республіканізм" на дзвінку фразеологію. Невідповідність ідеологічних гасел соціальним практикам стала невиліковною хворобою шляхетської демократії<sup>40</sup>.

Люблінська унія 1569 р. істотно змінила не тільки адміністративний, але й політичний, економічний, культурний статус українських земель. Під тиском колонізації поступово витісняються залишки адміністративної системи Давньої Русі; цей процес супроводиться вимушеним засвоєнням адміністративних схем Польщі, Угорщини. Попередні центри і межі земель в основному зберігалися, але назви вже були переважно нові – воєводства, повіти, комітати. А проте поділ на воєводства, що генетично виріс із польської удільної системи, не витіснив остаточно старий земельний і крайовий поділ. В "Описі Європейської Сарматії" О.Гваньїні, виданому у Кракові 1611 р., фігурують Львівська і Галицька земля, Холмська земля, Подільський край, Волинська країна, Київське воєводство<sup>41</sup>.

XIV–XVI ст. – період найбільш інтенсивної регіоналізації України. Істотні відмінності виникають насамперед у правових системах – у північній частині України діяло давнє руське право, у Галичині і у багатьох містах ВКЛ переважало німецьке, у Підкарпатській Русі – волоське. На деяких територіях Полісся норми Литовських статутів 1529 і 1566 рр. зберігали силу аж до XIX ст. Відповідно формувалися відмінності у принципах землеволодіння й землекористування, формах громадського устрою, у всій традиційно-побутовій культурі. Яскравою своєрідністю відзначався козацький етнокультурний пласт, що мав власну систему організації з елементами духовно-лицарських начал і своєрідними традиціями військового побратимства.

В.Смолій та В.Степанков звертають увагу на надзвичайно важливе значення для розвитку національної самосвідомості українців – процес творення козацтвом підвалин державності в південному регіоні Наддніпрянщини. Становлення тут самоврядування, судочинства, військової організації перетворює владу польського короля у формальну – за висновками сучасників, козаки "наче створюють у великій Речі Посполитій іншу Республіку". З кінця XVI ст. у козацькому середовищі виношуються ідеї запровадження власного адміністративно-територіального устрою, які дістали оформлення у вигляді 6 полків під час складання козацького реєстру 1625 р.<sup>42</sup>

Істотний вплив на систему територіальної організації українських земель справляло поширення в містах німецького (магдебурзького) права з певними ознаками самоврядування. Вплив цей був неоднозначним. Із одного боку, звільнення міст, що дістали магдебурзьке право, від юрисдикції урядової адміністрації перетворило міщанство на окремий стан і сприяло наближенню рис українського міського устрою до відповідного західноєвропейського. Із іншого боку, німецьке право, за М.Грушевським, розривало традиційні зв'язки міст із прилеглою сільською округою і між собою, погіршувало соціальний статус українців, перетворювало колеґії райців і лавників у замкнуті прижиттєві корпорації. Від незалежності міст невдовзі "лишився порожній звук"<sup>43</sup>.

Третій період у розвитку адміністративно-територіальної системи збігається з часом формування власної української державності в результаті завоювань Національної революції середини XVII ст. Скасування польської системи адміністра-

тивно-територіального устрою було важливим елементом національної самоідентифікації і водночас надзвичайно цікавим, вимушеним обставинами воєнного часу, експериментом введення в систему адміністративно-територіального поділу рис військової організації. Специфічна ієрархія територіальних одиниць (полки, сотні, курені) підпорядковувалася завданням ведення війни і саме в час воєнних дій найкраще виявляла свою ефективність.

За Я. Дашкевичем, полково-сотенний адміністративний устрій не мав жодних аналогій серед ближчих і дальніх сусідів України XVII–XVIII ст. За типом влади Україна являла собою військово-демократичну козацьку республіку з політично-адміністративною військовою та судовою владами. Козацька військова адміністрація контролювала всі сфери суспільного життя (крім релігійної)<sup>44</sup>. Систему, що виникла, І. Стороженко вважає територіально-міліційною. Територіальні сотні полку були базою для формування тактичних підрозділів (похідних сотень) і забезпечення їх підготовки та бойової готовності<sup>45</sup>. Автономія Війська Запорізького також базувалася на інституційній моделі військово-політичної організації, поєднаної з певними традиціями, запозиченими із польського шляхетського устрою.

Притаманні новій адміністративній системі ознаки децентралізації диктувалися насамперед економічною і військовою необхідністю: молода держава намагалася скоротити відстань між своїми владними структурами і населенням. Але у своїй основі полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій являв собою по суті першу спробу врахування в територіальній організації українських інтересів, етнічних кордонів, традицій розселення. Струнка ієрархія територіальних одиниць і відповідність тогочасній системі розселення вигідно відрізняла цю систему від нав'язаних ззовні: не випадково вона утверджувалася і в місцях нової колонізації, зокрема, на Слобожанщині.

Створена в ході Визвольної війни полкова система адміністративно-територіального устрою виявила подиву гідну життєздатність: навіть в умовах Руїни, коли Дніпро, за М. Максимовичем, "став розлучником двох рідних половин козацької України"<sup>46</sup> і на місці єдиної держави з'явилося кілька залежних із мінливими кордонами, метрополії мусили миритися із спорадичним відродженням полкової системи – на Правобережжі до 1714, на Слобожанщині до 1765, на Лівобережній Україні – до 1782 р.

Четвертий період у розвитку адміністративно-територіального устрою на українських землях збігається із поширенням на українські землі російського та австро-угорського адміністративно-територіального устрою. У процесі ліквідації української автономії Росія поступово запроваджувала поділ на губернії (намісництва) та повіти, а Австро-Угорщина – на провінції (коронні краї), які поділялися на округи (у Закарпатті – жупи). В обох імперіях адміністративні межі проводилися довільно, без врахування економічної доцільності, регіональних, етнічних особливостей.

Як зазначав Д. Багалій, створена 1775 р. система губернських установ "була заснована на поліцейському і фіскальному принципі" і тому виявилася "штучною, такою, що не ґрунтувалася на господарсько-економічних ознаках"<sup>47</sup>. До уваги бралися майже виключно чисельність населення – 300–400 тис. для губернії і 20–30 тис. для повіту. Росія формувала свій адміністративно-територіальний устрій відповідно до величезних розмірів своєї території, для України визначені адміністративно-територіальні одиниці були надто великими. Не завжди раціонально розташовувалися і їхні центри. Запровадження у 80–90-х рр. XVIII ст. паралельно з губернською системою укрупнених адміністративних одиниць – намісництв стало новим етапом у процесі уніфікації територіальної адміністрації.

В Австрійській імперії політика влади спрямовувалася на підпорядкування українців полякам; неприродне поєднання в одній адміністративній провінції

двох народів у майбутньому стало причиною гострих тертів і незгод. Але польський чинник теж не можна оцінювати однозначно: поляки давали українцям "наочний приклад національної самоорганізації"<sup>48</sup>. Конкуренція з польським націоналізмом сприяла радикалізації галицького регіоналізму. Український національний рух у західному регіоні мав можливість діяти легально, що створювало передумови для формування зародків громадянського суспільства.

Упродовж XIX ст. регіональна структура України вималювалася досить чітко, тому що в її основі лежали історичні та соціокультурні чинники. Виразну специфіку зберігали Лівобережна Україна (колишня Гетьманщина), Правобережна Україна (за російською термінологією Південно-Західний край), Слобідська Україна, Південна Україна (Новоросія). Відображення цієї специфіки в історичній літературі несе на собі виразний відбиток політичної кон'юнктури. За влучним спостереженням австрійського історика К.Шарра, "історія і географія, особливо периферійних районів, упродовж тривалого часу пишуться або визначаються вищим, домінуючим над цими районами центром". Російське і австрійське сприйняття західноукраїнського простору відмінне навіть на рівні картографії. Приміром, на виконаній 1795 р. карті кордонів Російської імперії Галичина названа "частиною австрійських заволодінь", а Чернівці віднесені до "частини Молдавії", хоч на той час Буковина вже 20 років перебувала у складі Австрії<sup>49</sup>.

У Російській імперії впродовж всього XIX ст. відбувалася дальша централізація і бюрократизація системи управління, причому система перекроювання територій була звичайною практикою. Особливість централізаторської політики царського уряду на територіях національних окраїн полягала у створенні тут ще одного "поверху" управління: інституту генерал-губернаторств. На думку японського українознавця К.Мацузато, "генерал-губернаторства в Російській державі відігравали вирішальну роль для збереження багатонаціональної імперії – подібно до того, як ключовими органами, що цементували багатонаціональну Радянську імперію, були центральні комітети компартій союзних республік... Саме існування названого інституту передбачало, що в імперії є величезні периферійні території, які не управляються за загальноросійськими законами"<sup>50</sup>. Деякий інший погляд на утворення генерал-губернаторств пропонує В.Шандра, яка розглядає цей процес як своєрідний компроміс між централізаторськими устремліннями російського уряду та автономістськими прагненнями місцевих еліт<sup>51</sup>. Незалежно від цих відтінків генерал-губернаторства в Україні уособлювали режим надзвичайного правління.

Найбільш серйозне історіософське осмислення історичної драми, яка спіткала український народ у зв'язку з новим розчленуванням його території, знаходимо у М.Драгоманова. Простежуючи процес розірвання української землі "між сусідніми царствами і начальствами", він вбачає суть цієї драми в тому, що замість одного українського народу в Росії перед світом постали три його частини – Малоросія, Слобідська Україна і Новоросія, причому останню (колишні Вольності Війська Запорізького) начальство доволно ділило на губернії, зганяло українців із своїх земель і "розбавляло" іншоетнічним елементом. "В Польщі те ж саме робилося по воєводствах, причому більша частина наших країв залічувалась в Малопольські землі, а друга, північна – в Литовські!.. Так поряд наша Україна була поневолена і поділена"<sup>52</sup>.

Питання про те, чи зможе Україна повернути свою цілісність, Драгоманов ставить у залежність від її здатності стимулювати історичний досвід і відродити громадські традиції самоврядування. На такій основі Драгоманов вибудовував своє уявлення про обласні собори та обласні думи як органи захисту прав самоврядних регіонів. Останнім мало належати право попереднього розгляду загальнодержавних фінансових законів, розробка законодавства у місцевих справах, контроль над поліцією.

В Австро-Угорській імперії першим, хто виразно висунув вимогу автономії для українських земель Галичини, був член "Руської трійці" Яків Головацький. Надалі аж до 1918 р. поділ на коронні краї, який ігнорував етнічний склад населення, був об'єктом гострої політичної боротьби, але українці так і не домоглися виділення Східної Галичини і Північної Буковини в українську провінцію з окремим сеймом.

Із пошуком власних, українських моделей територіальної організації пов'язаний п'ятий період становлення адміністративно-територіального устрою в Україні, який належить до часів нетривалого існування УНР та ЗУНР. Уперше в українській історії цим пошукам передував потужний інтелектуальний прорив, спрямований на врахування в адміністративно-територіальному поділі загальноукраїнських інтересів, етнічних меж території, історичних, господарських, військових традицій. Саме в цей час М.Грушевським було розроблено принципово нову концепцію адміністративно-територіального устрою, яка виходила із ідеї відмови від старого губернсько-повітового поділу та запровадження земельного поділу, глибоко закоріненого у вітчизняній традиції. Відповідно до цієї концепції землі мали бути меншими за губернії, але більшими за повіти. Нова земельна структура базувалася на принципі універсальності: землі мали бути і судовими, і виборчими округами. Але головним фундаментом її мала стати ідея децентралізації і широкого громадського самоврядування: до компетенції центральної виконавчої влади (Ради Народних Міністрів) мали бути віднесені лише "справи, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої та національної самоуправи, або дотикають цілої республіки"<sup>53</sup>. Дійсний, реальний територіальний поділ України, доводив Грушевський, мислимий лише на ґрунті "натуральних", реальних зв'язків<sup>54</sup>.

Запропонований Грушевським земельний поділ був покладений в основу "Закону про поділ України на землі", прийнятого Малою Радою 6 березня 1918 р., і закріплений у Конституції УНР, прийнятій 29 квітня. Територію УНР було поділено на 32 землі. За іронією долі день прийняття Конституції виявився останнім днем існування Центральної Ради, і тому новий адміністративно-територіальний поділ лишився на папері. Як велике досягнення української суспільно-політичної думки слід оцінити Акт злуки УНР і ЗУНР, проголошений 22 січня 1919 р. Від цього часу ЗУНР офіційно вважалася "Західною областю УНР". У ній зберігався старий австрійський поділ на округи.

Шостий період формування адміністративно-територіальної структури в Україні пов'язаний з формуванням державної території УРСР і одночасним територіальним закріпленням результатів нового розчленування України. В Українській РСР він характеризувався безпрецедентним багаторазовим перекроюванням територій за відсутності скільки-небудь продуманої концепції регіональної політики. Ці перекроювання не тільки вносили дезорганізацію і безлад в систему управління. Як влучно підмітив В.Кубійович, вони справили вкрай негативний вплив на національну і регіональну самосвідомість. Якщо населення Західної України мало виразне відчуття власної особності і чітко формулювало свої національні вимоги, то населення Наддніпрянщини надто довго являло собою недиференційовану масу, позбавлену як відчуття цілісності своєї території, так і уявлень про регіоналізм<sup>55</sup>.

Смисл частих і на перший погляд нераціональних територіальних новацій 20–30-х рр. важко пояснити, якщо не брати до уваги мобілізаційний характер радянського суспільства. І завдання індустріалізації, і особливо завдання підготовки до війни диктували необхідність зосередження в містах "аварійної" структури життєзабезпечення і посиленої уваги до комунікацій – розміщення транспортних шляхів і вузлів. Передвоєнні схеми адмінподілу розроблялися під грифом "секретно". Межі областей визначалися з таким розрахунком, щоб кожен міг добратися до обласного центру за 2–3 години, а до райцентру – за 45 хвилин. Запроваджу-

валася ступінчата система організації життя. Для сіл передбачався перший ступінь: завезення лише продуктів першої необхідності і мінімальна медична допомога. Лише четвертий ступінь, під який підпадали обласні міста, гарантував більш-менш нормальний рівень життєзабезпечення<sup>56</sup>.

Більшовикам довелося докласти неабияких (як силових, так і ідеологічних) зусиль для збереження політичної єдності колишнього імперського простору. Але переломити відцентрові тенденції їм було не під силу. Більше того, Москва поставала перед взагалі нерозв'язною дилемою: заграючи з "окраїнами" і підносячи в такий спосіб статус національних еліт, вона закладала своїми руками вибухівку під каркас держави. А політика анексій, свавілля у встановленні і перегляді адміністративно-територіальних кордонів, штучне створення іонаціональних анклавів, депортації виводили назовні енергію протистояння. Рано чи пізно питання про незалежність квазідержавних утворень у складі СРСР мало стати на порядок денний.

Доля українських земель, що потрапили під владу Польщі, Румунії і Чехословаччини, виявилася різною, але також нелегкою. Західна Україна впродовж чверті століття пережила повернення до воєводства, повітів, країв (при чому відроджувався принцип об'єднання українських земель із етнічними польськими для посилення асиміляційних процесів і приборкання українського руху), нетривалий період української автономії Закарпаття у складі Чехословаччини, інкорпорацію Східної Галичини у територіальну систему СРСР з утворенням областей, нове окупаційне перекроювання територій у період Другої світової війни. Територіальна структура УРСР у тому вигляді, в якому вона сформувалася після Другої світової війни з урахуванням передачі у 1954 р. Кримської області до складу УРСР, дісталася у спадщину незалежній Україні.

Сьомий період у розвитку територіальної структури України, який почався 1991 р., характеризується стабільністю адміністративно-територіального устрою, яка, проте, викликає в суспільстві чимало нарікань. Звертається, зокрема, увага на об'єктивну суперечність, що впливає із зафіксованих у Конституції двох типів адміністративних одиниць: населених пунктів як адміністративних одиниць і адміністративних одиниць окружного типу (область, район). Ілюстрацією такої суперечності можуть бути постійні тертя між Києвом і Київською областю. Недосконала структура областей, яка визначалася у свій час союзним центром, породжує приховане безробіття, високу міграційну рухливість населення. Відсутність у адміністративно-територіальному устрої найнижчого базового рівня (сільських та міських округ) утруднює процес конституювання територіальних громад. Дається взнаки певна конституційна невизначеність Кримської автономії; точніше, невідповідність між формою республіки і обсягом повноважень місцевої адміністрації.

Підсумовуючи цю коротку схему періодизації адміністративно-територіального устрою, зауважимо, що життєздатність виявляли здебільшого ті його вияви, які формувалися знизу, а не нав'язувалися метрополіями. Землі й полки виявилися, всупереч край несприятливим обставинам, більш укоріненими, ніж, прикладом, воєводства чи намісництва. Якщо ж розглядати еволюцію адміністративно-територіального поділу з погляду пошуків оптимальної територіальної структури, то тут, очевидно, має рацію М.Дністрянський: "лише проект нового адміністративного поділу УНР може мати певне методологічне значення, проте не в аспекті механічного перенесення (такі варіанти взагалі неприйнятні), а в плані визначення загального підходу і концептуальних принципів".

Заслугує на увагу і ще одна закономірність, виведена цим автором: про наявність загальної інерційності в еволюції територіальних структур. Адміністративні межі, центри, територіальні ядра адміністративних одиниць змінюються повільніше, ніж сама політико-правова сутність адміністративних систем. Якщо політичний фактор (зміна змісту структури і типів державного управління) висту-

пає рушієм еволюції, то система поселень і політико-правова спадкоємність є носієм інерції<sup>57</sup>.

Одну з головних причин того, що за 14 років незалежності Україна не спромоглася реформувати недосконалу систему адміністративно-територіального устрою, слід вбачати як у цій інерції, так і особливо у недостатньому науковому забезпеченні "внутрішньої геополітики". Рівень формалізованості і структурної кваліфікації наукового знання про регіони залишає бажати кращого; регіоналістика як міждисциплінарний науковий напрям ще не зайняла належного їй по праву місця в системі природничого і соціогуманітарного знання. Концептуалізація понять "регіон", "регіоналізм", "адміністративно-територіальний устрій", "територіальна громада" і т.п. не завершена, модель оптимального територіального устрою не створена.

Нині, коли Україна стоїть перед вибором нового формату територіальної організації, особливо важливо забезпечити узагальнення й осмислення минулого досвіду самоорганізації – як вітчизняного, так і зарубіжного. Очевидно, що для формування випереджаючих стратегій регіонального розвитку необхідні такі критерії типологізації регіонів, які виходили б із завдань ліквідації штучних, створених відповідно до чийось кон'юнктурних інтересів, бар'єрів між адміністративно-територіальними одиницями. Нова модель взаємовідносин між центром і регіонами передбачає істотну зміну функцій як центральної, так і місцевої влади. Центр має встановлювати "правила гри" – розробляти загальну стратегію, бюджет, систему законодавства, фінансової політики. Регіонам же має бути забезпечена свобода самовиявлення і самоорганізації – природно, у рамках "правил", вироблених центром.

### **3. Уроки і практичні кроки: як уникнути прорахунків**

Вважати, що можна "з чистого аркуша" почати писати літопис сьогодення – небезпечна ілюзія. Кожне суспільство приречене на те, щоб "стояти на плечах" попередніх соціумів і нести в собі їхні здобутки й прорахунки. Те, що сьогодні уявляється новим, насправді – у кращому разі – є лише оновленим продовженням старого. Адміністративно-територіального реформування це стосується не меншою мірою, ніж усякого іншого. Хоч як би хотілося декому все зламати і почати спочатку, йому доведеться виходити із тих альтернатив, що задані віддаленим і близьким минулим. А проблема історичного вибору є тим відповідальнішою, чим менше існує шансів "повернутися назад" у разі усвідомлення його помилковості.

Не менш очевидним є і той факт, що вироблені ще у радянський час механізми регіонального "вирівнювання", селективної "підтримки регіонів" сьогодні перетворилися у гальмівні чинники регіонального розвитку. Узгоджувально-пасивні, патерналістські механізми взаємодії по лінії "центр – регіон" увійшли в гостру суперечність із потребами ринкової економіки. Їх штучне підтримування розширює корупційні канали, сприяє збереженню "клієнт – патрональних" систем економічних зв'язків. Попередня модель стосунків між центром і регіонами остаточно вичерпала себе.

У незалежній Україні існує чітке розуміння того, що в основі оптимізації проблеми адміністративно-територіального устрою має бути вдосконалення системи місцевого самоврядування – як специфічної, глибоко закоріненої у вітчизняній традиції, форми реалізації публічної влади і корпоративних інтересів територіальних громад. У країні прийнято цілий ряд законів, якими регулюються організаційно-правові принципи функціонування цієї системи: "Про місцеве самоврядування в Україні" (21 травня 1997 р.), "Про місцеві державні адміністрації"

(9 квітня 1999 р.), "Про службу в органах місцевого самоврядування" (7 червня 2001 р.), "Про органи самоорганізації населення" (11 липня 2001 р.), "Про статус депутатів місцевих рад" (11 липня 2002 р.) та ін. Чимало аспектів діяльності органів місцевого самоврядування регулювалося відповідними президентськими указами.

Утім, хоч упродовж усіх років незалежності управління територіями і особливо законодавче забезпечення місцевого самоврядування перебували у стані перманентних перетворень, оптимальної моделі, яка влаштувала б і центр, і регіони, так і не було запропоновано. Дискусії здебільшого захлиналися на рівні конференцій, "круглих столів", малотиражних монографій. Це породило не тільки атмосферу нестабільності, невпевненості, але й своєрідний "синдром регіоналізму": на регіональній основі почали формуватися групи інтересів, клани, політичні партії, електоральні симпатії. Досягнення національного консенсусу щодо статусу регіонів і їх відносин із центром стало ще більш проблематичним.

Події "Помаранчевої революції" уже вкотре підтвердили, що регіональна поляризація в Україні є довгостроковим чинником і що протистояння Сходу і Заходу вже досягло потенційно небезпечного рівня. Регіональні еліти орієнтуються на різні моделі націєбудівництва, мають відмінні зовнішні орієнтації. Регіональна біполярність виявляється і в різних оцінках минулого, ціннісних пріоритетах, у виборі політичної чи моноетнічної моделі національних відносин. Найгірше те, що ця біполярність часто відіграє роль розмінної монети у політичних іграх і від того має тенденцію до посилення.

Відсутність в Україні спільних для всіх регіонів політичних, ідеологічних і культурних цінностей, здатних консолідувати населення країни як єдину громадянську політичну націю, вимагає від владних структур суспільства чіткої політичної стратегії, спрямованої на подолання регіональної біполярності. Реформування адміністративно-територіального устрою в комплексі із оптимізацією регіональної політики повинне зайняти у цій стратегії роль ключової ланки. У ході цієї роботи одночасно розв'язуватиметься кілька різнорівневих завдань: зміцнюватиметься самодостатність регіонів, зменшуватимуться диспропорції у регіональному розвитку, вдосконалюватиметься система управління по лінії "центр – регіон", чітко визначиться роль і місце самоврядування як опори громадянського суспільства. Цим самим буде покладено край спровокованій політичними елітами "війні законів" і нормативних актів, усунуто ознаки розколу в елітному середовищі, відновлено єдність правового поля держави.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні набирає обертів, і її контури поволі починають вимальовуватися. Очевидна їх підпорядкованість головним ідеям президентсько-урядової програми – підняти соціальні стандарти в країні до рівня європейських, гармонізувати відносини по лінії "людина – громада – держава", оптимізувати систему управління. Засобом розв'язання цього триєдиного завдання мислиться ефективно, фінансово забезпечене місцеве самоврядування. Реформа починається знизу, із визначення статусу і повноважень територіальної громади. Голова ВР В.Литвин формулює її завдання так: "Виявляти у відомих формах народовладдя соціотворчий потенціал, очищати його від різних нашарувань, примножувати і сповна використовувати в інтересах розвитку демократії та самоврядування, суспільної самоорганізації, прискорення економічного і соціального розвитку країни"<sup>58</sup>.

Реформа оцінюється владними структурами як політичний прорив, який зачепить усі ланки суспільства аж до його першооснови. Такий прорив може бути забезпечений лише у тому разі, якщо ініціатива верхів супроводжуватиметься могутнім "зустрічним рухом" знизу. Громадяни підтримають реформу, якщо відчують співзвучність змін своїм настроям і прагненням.

Доводиться, однак, констатувати, що цілісного бачення цілей і наслідків реформи на першому етапі її реалізації так і не було продемонстровано. Уже той факт, що з посиланням на віце-прем'єра озвучувалися як мінімум три концепції реформи (нова трирівнева на основі макрорегіоналізації, дворівнева на основі дроблення областей і така, що залишає на обласному рівні статус-кво), свідчить про відсутність в уряді готової моделі пропонованих змін, не кажучи вже про розрахунки, їх ціни і пов'язані з ними ризики. Не може не тривожити той факт, що єдиний представник науки, який виступив на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування (26 квітня 2005 р.), директор Інституту економічного прогнозування НАН України В.Геєць, не виключав, що внаслідок реформи в регіонах "може народитися олігархічний феодалізм"<sup>59</sup>.

Ситуація, що склалася, дуже нагадує ту, яку можна було спостерігати у 20-х рр. минулого століття, коли радянська влада починала масштабну адміністративно-територіальну реформу, маючи надто туманне уявлення про "кінцевий результат". Зіставлення параметрів двох адміністративно-територіальних реформ, часова відстань між якими становить понад три чверті століття, здатне вивести на висновки, що стосуються не лише практики адміністративно-територіального реформування, але й основоположних засад функціонування політичних систем. Тому уявляється доцільним дещо докладніше висвітлити атмосферу, в якій у 20–30-х роках вироблялися основи тієї адміністративно-територіальної структури, яка дісталася у дещо видозмінену вигляді у спадщину незалежній Україні.

Розробка питання про новий адміністративно-територіальний поділ II сесією ВУЦВК (жовтень 1922 р.) була визнана "ударною, що має державну вагу і значення"<sup>60</sup>. В основу нового районування за триступеневою системою пропонувалося покласти економічні чинники – зосередження промислових об'єктів, тяжіння населення до промислово-розподільчих пунктів, напрям і характер шляхів сполучення. Несправедливо було б твердити, що уряд легковажно поставився до наукового обґрунтування реформи – їй передували серйозні геологічні (П.Тутковський), кліматологічні (Ю.Висоцький), геоботанічні (В.Попов) обґрунтування, не кажучи вже про економічні (М.Шраг, Ф.Матвієнко-Гарнага та ін.). До дослідження історичного підґрунтя реформи було офіційно залучено Д.Багалія. Підготовлений ним історичний нарис адміністративно-територіального устрою українських земель був повністю включений секретарем ВУЦВК О.Буценком у його огляд роботи з районування УСРР 1925 р.

Прискіплива увага владних структур УСРР до проблем районування не в останню чергу пояснювалася політичними причинами. Після закінчення громадянської війни Держплан РСФРР виношував ідею нового економічного районування шляхом створення 12 великих областей (у їх число мали увійти і 2 українські). Доцільність саме такого поділу автор проекту І.Александров на засіданні президії ВРНГ 24 жовтня 1921 р. обґрунтував у такий спосіб: "Наша позиція під час створення автономних областей в теперішній час спирається на зовсім новий принцип доцільного поділу держави: на основі раціонально-економічної, а не на пережитках втрачених суверенних прав". Ішлося, отже, про цілковите нехтування інтересів УСРР, яка на той час була формально незалежною республікою. Її суверенні права високий російський посадовець відверто називав "втраченими"<sup>61</sup>.

Природно, що така позиція одного з керівників Держплану РСФРР дістала в Україні вкрай негативну реакцію. Голова Держплану УСРР Г.Гринько чітко заявив, що поділ України на дві економічні області з повноправними крайовими виконкомом означав би ліквідацію України як республіки, що було б за наявної політичної кон'юнктури виявом політичної короткозорості і найбільшою політичною помилкою. Він означав би також украй небажане роз'єднання двох частин України – пролетарської східної і переважно селянської західної. В економічному



районуванні і адміністративному поділі Україну треба брати "як цілість". Але в такому разі вимагає перегляду і сама методологія районування<sup>62</sup>.

У дискусії навколо процесів районування і в проектах, які розроблялися адміністративно-територіальними комісіями на місцях, наголос робився на тому, що абстрактних універсальних методик районування взагалі не існує і що оскільки в республіках доводиться одночасно розв'язувати завдання економічного й адміністративного будівництва, районоутворюючі чинники треба розглядати під кутом зору суміщення економічних і адміністративних завдань. Ішлося про те, щоб, не порушуючи на першому етапі основи губернського поділу, провести нову районізацію знизу, надавши максимальний простір місцевій ініціативі. Досить жорстко задавалися лише кількісні параметри: для району від 25 до 40 тис. жителів, для округу – від 400 до 600 тис.<sup>63</sup>

Неважко помітити схожість у підходах до проведення реформи у 20-х рр. і сьогодні: те, що нині вона знов починається знизу, свідчить про неуспіх минулих реформаторських спроб саме на низовому рівні. Легко простежити і подібність у пропонуваній схемі економічної макрорегіоналізації, якщо порівняти, приміром, підходи Ф.Матвієнка-Гарнаги і сучасних економістів та географів (Ф.Заставний, М.Паламарчук, В.Симоненко та ін.). Незмінною лишилася й орієнтація на кількість населення як на головний районоутворюючий чинник.

"Відштовхування" від кількості населення, притаманне і нинішній реформі – принцип не бездоганий, але в управлінських колах популярний. У сучасному урядовому проекті реформи пропонується прийняти такі орієнтовні цифри – 750 тис. для області і міста-регіону, 70 тис. для району чи міста-району, 5 тис. для територіальної громади. У суспільстві ці пропозиції сприймаються неоднозначно. І зрозуміло чому. Ще фундатор української політичної географії С.Рудницький переконливо довів: в адміністративному поділі неможливо дійти до одиниць цілком рівних щодо кількості населення. За основу, вважав він, треба брати не кількість населення, але природні умови, центри економічного тяжіння, історичні традиції, добрий транспортний зв'язок.

Варто було б взяти до уваги і ще одне застереження видатного географа: для України надто великі адміністративні одиниці типу колишніх губерній – безумовний анахронізм. Не на його користь говорять насамперед стан шляхів, який Рудницький називав "сумним" і який і сьогодні далеко не скрізь змінився на краще. Оптимальними вчений вважав невеликі територіальні одиниці – округи, створені на основі врахування природних і антропогеографічних критеріїв. Вони уявлялися йому співставними з французькими департаментами, новими італійськими провінціями, ленами у Швеції<sup>64</sup>.

Радянська влада була "хронічно глухою" до пропозицій науковців, особливо коли вони звучали з-за кордону. Навіть до цілком лояльних міркувань офіційного експерта Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК Д.Багалія вона прислухалася далеко не завжди. Коли 1925 р. дійшла черга до ліквідації губерній як "зайвої інстанції", ставлення у суспільстві до цього кроку було стриманим. Вважав її передчасною і Багалій. Але, як видно з його доповідної записки, думкою вченого поцікавилися запізно – тоді, коли питання про ліквідацію губерній було вже вирішене VII Всеукраїнським з'їздом рад<sup>65</sup>.

Упродовж десятиріччя карта України перекроювалася чотири рази; схема управління була і чотири-, і три-, і двоступеневою. Поетапно скасовувалися повіти, волості, містечка, запроваджувалися округи, які невдовзі також були скасовані. Утім, ліквідувавши 1925 р. губернії, владні структури УРСР через 7 років змушені були повернутися до обласного поділу, а оскільки області у 1932 р. були дуже великими, це означало по суті "ходіння по колу", у напрямі старого губернського поділу. Щоб не повторити минулих помилок, сьогоднішнім реформаторам

варто було б уважно вивчити мотивацію адміністративно-територіального реформування попередників, звернувши особливу увагу на ціну непродуманих кроків.

Другий урок має застерегти від поспішності. Реформи 20–30-х рр. здійснювалися у просто-таки шаленому темпі: карти змінювалися мало не щомісяця. Впровадження нової системи територіального управління здійснювалося настільки безсистемно, що навіть високі посадовці УСРР визнавали: "невтаємниченій в усі дрібниці й деталі людині вся ця величезна і складна робота уявлялася глибоко механічною, позбавленою всяких підстав, простим, так би мовити, жонглюванням населеними пунктами, сільрадами, волостями і повітами при створенні нових адміністративно-територіальних одиниць – районів і округ"<sup>66</sup>. "Положення про міські і селищні ради УСРР, затверджене ВУЦВК у жовтні 1925 р., містило багато "нестиковок" – не були чітко розведені функції міськрад і виконавчих комітетів, міські ради не могли розпоряджатися власними коштами. Довелося 1927 р. ухвалювати нове "положення", яке орієнтувалося на досвід РСФРР"<sup>67</sup>. Вже 1928 р. комісія політбюро ЦК КП(б)У змушена була визнати, що округи не виконують належною мірою функції регулятора організаційного й господарського життя і є радше "обузою як для своєї периферії, так і для центру"<sup>68</sup>.

Сказане дає підставу погодитися з висновком М.Дністрянського: організація системи територіального управління в УСРР мала вкрай суперечливий характер, оскільки не було розроблено чіткої концепції приведення територіальних структур у відповідність із економічними потребами. "Звідси – хвиля необґрунтованих адміністративних змін як результат методу проб і помилок та відверто волюнтаристських ухвал, що офіційно видавалися як єдина багатоетапна реформа"<sup>69</sup>. Деякий економічний вигравш, вважає автор, реформа дала лише на першому етапі, дещо послабивши засилля бюрократії. Не були досягнуті й завдання радянської апарату влади на місцях: хоч формально влада належала радам та їх виконавчим комітетам, фактично керівництво здійснювали партійні органи"<sup>70</sup>.

Здається, дії методом проб і помилок не виключені і в ході нинішнього реформування. Адже влада явно поспішає, орієнтуючись, як завжди, на чергові вибори. Забезпечити рівнодоступність кожного громадянина (незалежно від місця проживання) до всіх видів ресурсів, необхідних для повноцінного розвитку людини – надто масштабне завдання, щоб вирішити його з "наскоку". А якщо врахувати, що уряд пообіцяв повну добровільність при об'єднанні, можна очікувати і гостре зіткнення думок, дальшу поляризацію соціуму і, зрештою, розбалансування діяльності навіть тих структур, які сьогодні працюють більш менш стабільно.

Третій урок стосується ролі міст у майбутній структурі територіальної організації. Виділення міст в окремі адміністративно-територіальні одиниці (міста-регіони, міста-райони) здатне спростити схему міського самоврядування і забезпечити міським територіальним громадам кращі можливості для пошуку найбільш придатних схем самоорганізації. Дехто з аналітиків бачить у створенні міст-регіонів "надійне щеплення від сепаратизму"<sup>71</sup>. Але навряд чи наслідки такого кроку будуть позитивними для периферії. Можна сказати напевне, що регіональні диспропорції, які становлять в Україні величезну проблему, не зменшаться, а, навпаки, посиляться. Адже сучасне місто – надзвичайно складний соціальний організм, який формує каркас просторових стратегій – комерційних, соціальних, культурних, рекреаційних та інших не лише для себе, а й для прилеглого регіону. Варто згадати застереження В.Кубійовича: "Великі міста виникають і розвиваються тільки там, де вигідне положення дозволило їм значно вплинути на околиці, тобто створити собі обширну зону впливу"<sup>72</sup>. Руйнування цієї зони шляхом її відокремлення від міста може обернутися непередбачуваними наслідками.

Досвід радянських адміністративно-територіальних реформ 30-х рр. здатен підказати і оптимальний розмір регіону на найвищому, найближчому до центру

рівні. Серед запропонованих Р.Безсмертним концепцій є і така, що виходить з ідеї макрорегіоналізації: 8 регіонів (країв), у які увійдуть від 250 до 500 районів і 400 громад. Ідея зовсім не нова: впродовж 14 років незалежності економістами, географами, істориками було запропоновано понад 10 різних схем районування на основі макрорегіоналізації, розроблених, зокрема Ф.Заставним (1992–1994), В.Поповкіним (1993), О.Шаблієм (1994), М.Пістуном (1995), М.Паламарчуком (1997), П.Кравченком (2001), М.Долішнім, В.Кравцівим, В.Симоненком (2002) та ін. Здебільшого йдеться про 6–9 макрорегіонів, виділених з урахуванням історичних особливостей, природно-ресурсного потенціалу, щільності населення, рівня урбанізації тощо. Як правило, мова йде про економічне районування, але деякі варіанти пропонуються і як моделі майбутнього адміністративно-територіального поділу.

Щоправда, останнім часом прихильників макрорегіоналізації поменшало. Можна здогадатися, чому. Адже поділ України на 6–8 регіонів може бути, навіть незалежно від суб'єктивних бажань політиків, реальним кроком до федералізації країни. Зрозуміло, не варто, як це подеколи робиться навіть на найвищих щаблях влади, з порога відкидати ідею федералізації, яка глибоко закорінена в українській суспільній думці і здобула останнім часом чимало прибічників. Але очевидно, що в нинішніх українських умовах ідея федералізації "працює" не на згуртування поляризованого соціуму, а на його роз'єднання. Тому ідею макрорегіоналізації варто мати на увазі, але лише як інструмент економічного районування. Вводити макрорегіони в систему адміністративно-територіального поділу, на наш погляд, передчасно.

Навряд чи придатна для цієї мети і концепція країв-соціополісів, яка пропонує будувати новітню адміністративно-територіальну систему, виходячи з принципу історичних субетносів. Привабливо, зрозуміло, як це пропонує, приміром, Я.Дубров, побачити в адміністративно-територіальній структурі Волинь, Галичину, Полісся, Поділля, Слобожанщину, Запорожжя тощо<sup>73</sup>. Але архаїка неминуче увійде в суперечність з економічними потребами, як і з тими традиціями, що склалися впродовж останнього століття. У кінцевому рахунку вона також працюватиме на дезінтеграцію.

Як компромісну, але теж базовану на історичному досвіді, слід розглядати пропозицію Б.Данилишина. Звертаючи увагу на те, що кожна країна має власні форми територіального устрою, що сформувалися на ґрунті історичних та національних традицій (землі в Австрії, департаменти в Польщі, кантони у Швейцарії, графства у Великобританії тощо), він пропонує у перспективі ліквідувати обласний поділ України і запровадити земельний. Мається на меті виділення 8 земель – Київської, Волинської, Карпатської, Подільської, Придніпровської, Донецької, Причорноморської, Харківської (Східної) та Автономної Республіки Крим. Водночас пропонується укрупнити існуючі райони або запровадити нову адміністративну одиницю з відродженням історичної назви – повіт. Повіти мають утворюватися на базі сусідніх районів (замість 20–25 районів у кожній області має бути 5–10 повітів)<sup>74</sup>. Утім, відмінності тут саме в назвах, а не в суті реформування.

Не варто ігнорувати і думку тих географів, які вважають, що в цілому поділ території України на області є вдалим (йдеться не про межі областей, де є багато недоречностей, а про їх загальну кількість і взаємоприлягання). Твердження на зразок того, що "у наш час не можна змінити цю політико-територіальну структуру без істотних втрат у соціальному та економічному відношенні" можна зустріти навіть у навчальних посібниках<sup>75</sup>.

Знайти компроміс при наявності різноспрямованих підходів надзвичайно важко, але управлінці мусять його шукати, використовуючи як вітчизняний, так і зарубіжний досвід. І орієнтуватися при цьому не так на визначення внутрішніх кордонів, як на перебудову системи управління регіонами.

Оптимальною може бути ступінчата структура управління, подібна до тієї, яка досить успішно пройшла перевірку у сусідній Польщі. Проведена у Польщі адміністративно-територіальна реформа сьогодні оцінюється фахівцями як вдалий експеримент подолання "організаційного розгардіяшу", як територіальна реінтеграція Польщі після періоду адміністративної роздробленості"<sup>76</sup>. В її основі – значна децентралізація завдань і компетенцій, сполучена із концентрацією відповідальності на всіх рівнях. Особливо корисним для України може бути послідовно проведений принцип субсидіарності, тобто практика розв'язання проблем, що виникають, на найнижчому з усіх можливих рівнів. Територіальна громада – фундамент місцевого самоврядування – аналог польської гміни. Запорука її дієздатності – власний бюджет, причому не "спущений" згори, а створений на основі податкових надходжень саме з даної території. Територіальні громади з власними виборними і виконавчими органами мають бути створені як у селах (за наявності як мінімум 4 тис. мешканців), так і в містах (на основі мікрорайонів).

Наступний, якщо йти знизу, рівень – районний. Те, що тут також повинне бути стовідсоткове місцеве самоврядування, а районні адміністрації мають відійти в минуле, закладено в державну модель реформи, і з цим варто погодитися. Укрупнення районів, у тому числі в містах, теж не викличе особливих заперечень. Вільна від розподільчих функцій, ця ланка відповідатиме в основному за охорону порядку, санітарно-епідеміологічну, пожежну безпеку, стан шляхів, лісів тощо. Бюджет її знов-таки доцільно формувати знизу, від місцевих надходжень, – це стимулюватиме виробничу активність і пошук інвестицій.

Найскладнішим, очевидно, буде визначення мережі областей з таким рахунком, щоб мінімізувати поділ регіонів на промислові й аграрні, самодостатні й депресивні. Вирішувати це непросте питання варто на основі якнайважливішого врахування думки областей, в яких мають бути створені планувально-координуючі центри (агентства регіонального розвитку) з участю управлінців, науковців, представників громадських об'єднань. На рівні цих центрів повинна вестися вся робота по обговоренню, уточненню меж, розв'язанню взаємних претензій тощо. Паралельно має вироблятися стратегія розвитку майбутнього регіону, шляхи залучення необхідних інвестицій.

Із досвіду регіональної політики Європейського Союзу експерти виводять уроки, придатні для реформування територіальної організації в Україні. Звертається, зокрема, увага на оптимальний розмір адміністративної одиниці, який повинен забезпечити функції сумісності регіонів і налагодження мережі зв'язків між ними. Такі принципи регіональної політики ЄС, як децентралізація в розумних межах, субсидіарність, концентрація та адиціоналізм (пошук регіонами власних джерел фінансування) цілком придатні для застосування в українських умовах. Справа за створенням ефективного правового поля, виробленням загальної стратегії регіонального розвитку держави, формуванням ефективного регіонального самоврядування<sup>77</sup>.

А головний урок, що випливає з аналізу радянських реформ, на наш погляд, такий: у реформуванні важливі і величина регіонів, і їхні конфігурації, але якщо при цьому не виявлене розуміння їхньої самодостатності й специфічних інтересів і не забезпечене їхнє реальне самоврядування, реформи "пробуксовуватимуть". Європейський досвід свідчить: регіональна влада добре працює там, де принаймні рада провінції формується на основі прямих виборів, а виконавчі органи (губернатори) обираються цією радою. В Україні практика призначень голів державних адміністрацій президентом значною мірою нівелює можливості самоврядування, робить його "одноруким". Вона створила парадоксальну ситуацію: на обласному і районному рівнях виявилися розведеними центри прийняття рішень і політичної відповідальності за наслідки їх реалізації. Правоздатність районної і обласної рад

увійшла у конфлікт з їх надто обмеженою дієздатністю внаслідок відсутності у них власних виконавчих органів. У такий спосіб, за Ю.Ганущаком, було створено алогічну систему з гримучою сумішшю самоврядних і державних функцій. "В особі державних адміністрацій реалізовано еклектичну модель, у якій, за великим рахунком, немає майбутнього"<sup>78</sup>.

Таким чином, зміна внутрішніх кордонів держави – захід потрібний, але сам по собі він не вирішує кардинально проблему оптимізації територіального устрою. Необхідна зовсім нова модель відносин між центром і регіонами – така, що передбачає зміну ролей і модифікацію функцій на всіх рівнях влади. Вона має потягнути за собою не просту децентралізацію владних функцій, а нову філософію політики з опорою на самодостатність регіонів і реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях. А неуспіх може стати детонатором небезпечних суспільних збурень. Владі варто прислухатися до думки представників територіальних громад: їм потрібне не "перемалювання карт", а право місць розпоряджатися ресурсами. Інакше не виключене народне повстання, "і тоді... помаранчева революція виглядатиме репетицією"<sup>79</sup>.

Очевидне одне: поспішність у цій справі небезпечна, модель реформи має пройти кілька стадій громадського обговорення. До справи перегляду структури областей слід підходити обережно і вдумливо, враховуючи рекомендації науковців, місцевих органів влади, громадських об'єднань, агентств регіонального розвитку. На етапі проектування необхідно уважно змодельовати всі рівні реформи, тому що на кожній стадії неможливо буде обійтися без внесення відповідних поправок до Конституції. Зрештою, не так вже й важливо, якими будуть межі самоврядних територій. Важливо, щоб останні справді були самоврядними й самодостатніми у своїх діях. А це означає, що модель відносин "центр – регіон" має стати принципово іншою і що адміністративно-територіальна реформа має супроводитися бюджетною і податковою. За центром має лишитися розробка загальнодержавної стратегії, оптимізація законодавства, контроль за виконанням.

Отже, успіх реформи великою мірою залежатиме від врахування історичного досвіду і від залучення науковців до експертиз політичних проектів. Уже зараз фахівці мають висловити свою думку в дискусіях з приводу доцільності відновлення статусу містечок замість селищ міського типу – адже це національна форма самоорганізації населення, якої не було в Росії. Надзвичайно важливим є використання в ході реформи міжнародного досвіду регіонального розвитку.

Сьогодні можна з упевненістю говорити про те, що ХХІ ст. буде століттям зростаючої ролі регіонів. Стабільність і збалансованість в українському суспільстві великою мірою залежатиме від того, наскільки чіткою й орієнтованою на довге життя буде її нова регіональна структура. Переосмислення уявлень про територіальний устрій держави, форми територіального управління, статус регіонів повинне відбуватися не під тиском політичної практики, а в ході наукових узагальнень, на основі з'ясування історичного підґрунтя локальних систем розселення, регіональних відмінностей в економічному укладі. Регіоналістика сьогодні вже має достатній інструментарій для стимулювання пошуку регіональних ідентифікацій і з'ясування закономірностей членування простору шляхом аналізу типів господарських зв'язків, систем комунікацій, фінансових потоків. Що ж до історичної регіоналістики, то саме їй під силу "запропонувати такі варіанти районування, які якнайповніше враховуватимуть історичні особливості розвитку регіонів, ментальності й настроїв їх населення. Зрозуміло, за тієї умови, якщо вдасться створити на міждисциплінарній основі цілісну систему регіонознавства, якої Україні поки що бракує"<sup>80</sup>.

Пошук оптимальних критеріїв територіальної організації має розглядатися як важливе загальнодержавне завдання. Зрештою від того, як його вдасться ре-

лізувати, залежать і результати соціотрансформаційних процесів в Україні, і темпи формування української політичної нації, і євроатлантичні перспективи держави.

<sup>1</sup> *Курас І.Ф.* Етнополітологія. Перші кроки становлення. – К., 2004. – С. 192.

<sup>2</sup> *Тишков В.А.* Культурный смысл пространства // <http://www.etnonet.ru/lib>.

<sup>3</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: історія та сучасність. – К., 2001; *Дністрянський М.* Кордони України. Територіально-адміністративний устрій. – Львів, 1992.

<sup>4</sup> *Чихарев І.А.* Хронополітические исследования: опыт синтеза // *Полис.* – 2003. – №6. – С. 56, 57.

<sup>5</sup> *Цымбурский В.Л.* Метаморфоза России: новые вызовы и старые искушения // *Вестник Московского университета. Серия 12. Социально-политические исследования.* – 1994. – №4. – С. 38.

<sup>6</sup> Енциклопедія етнокультурознавства: понятійно-термінологічний інструментарій, концептуальні підходи. – Ч.1. – К., 2000. – С. 74.

<sup>7</sup> *Стегній О.Г., Чурилов М.М.* Регіоналізм в Україні як об'єкт соціологічного дослідження. – К., 1998. – С. 9.

<sup>8</sup> *Родман Б.Б.* Уроки географии // *Вопросы философии.* – 1990. – №4. – С. 41.

<sup>9</sup> *Замятина Н.Ю.* Вариации географических образов: когнитивно-географические контексты // *Полис.* – 2004. – №5. – С. 85–94.

<sup>10</sup> *Шульгина О.В.* Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект // *Вопросы истории.* – 2005. – №4. – С. 23, 24.

<sup>11</sup> *Шарыгин М.Д.* Региональная организация общества. – Пермь, 1992. – С. 8–11.

<sup>12</sup> *Рудницький С.* Чому ми хочемо самостійної України. – Львів, 1994. – С. 25; *Його ж.* До основ українського націоналізму. – Відень, 1923. – С. 162.

<sup>13</sup> *Верстюк В.Ф., Горобець В.М., Толочко О.П.* Українські проекти в Російській імперії // *Україна та Росія в історичній ретроспективі. Нариси в 3-х томах.* – Т. 1. – К., 2004. – С. 275, 276.

<sup>14</sup> *Каганский В.Л.* Кривда и правда евразийства // *Общественные науки и современность.* – 2003. – №5. – С. 79.

<sup>15</sup> *Стегній О.Г., Чурилов М.М.* Регіоналізм в Україні як об'єкт соціологічного дослідження. – С. 7.

<sup>16</sup> *Валевський О.* Регіон як суб'єкт політичного процесу: аналіз однієї ілюзії перехідного суспільства // *Контекст.* – 2002. – №3. – С. 17.

<sup>17</sup> *Иванов И.Д.* Европа регионов. – М., 1998. – С. 15.

<sup>18</sup> Див. *Макарычев А.С.* Регионализм и региональная культурная идентичность // <http://www.crimea.edu/Education/notes.html>.

<sup>19</sup> *Маслаков В.В., Зубков К.Н., Пленкин Ю.В.* Модель региона-квазикорпорации // *Регион: экономика и социология (Новосибирск).* – 2000. – №2. – С. 18.

<sup>20</sup> Регіональна політика та механізми її реалізації. – К., 2003. – С. 108.

<sup>21</sup> Див.: *Регионы и регионализм в странах Запада и России.* – М., 2001. – С. 11.

<sup>22</sup> *Верменич Я.* Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні. – К., 2003; *Його ж.* Історична регіоналістика в Україні // *Укр. іст. журн.* – 2001. – №6. – С. 3–21; 2002. – №2. – С. 3–26.

<sup>23</sup> *Арманд А.Д.* География через призму дополнительности // *Вопросы философии.* – 2004. – №4. – С. 118, 125.

<sup>24</sup> *Симоненко В.К.* Регионы Украины: проблемы развития. – К., 1997. – С. 27.

<sup>25</sup> *Кононов І.* Соціологія і проблеми просторової організації суспільства // *Соціологія: теорія, методи, маркетинг.* – 2004. – №4. – С. 72.

<sup>26</sup> *Романюк С.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості // *І (Львів).* – 2002. – №23. – С. 68.

<sup>27</sup> Регіональна політика та механізми її реалізації. – С. 479–481.

<sup>28</sup> *Пестерев В.В.* Проблема территориально-структурной квалификации региональных исторических исследований и подходы к её решению // <http://midday.narod.ru/problem.htm>.

<sup>29</sup> *Паламарчук М., Паламарчук О.* Соціально-економічне макрорайонування // *Географія та основи економіки в школі.* – 1998. – №2. – С. 4.

<sup>30</sup> *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И.* Основы региональной политики. – СПб, 1998. – С. 30, 31.

- <sup>31</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: історія та сучасність. – С. 248.
- <sup>32</sup> Там само. – С. 186.
- <sup>33</sup> *Вечерський В.* Спадщина містобудування України. Теорія і практика містобудівних пам'яткоохоронних досліджень населених місць. – К., 2003. – С. 5.
- <sup>34</sup> *Кубійович В.* Україна як географічне ціле і її частини // Енциклопедія українознавства. Загальна частина. Перевидання в Україні. – К., 1994. – С. 119.
- <sup>35</sup> Докладніше див.: *Ткач Д., Заставнецький Т.* Розвиток української геурбаністики в ХХ ст. // Історія української географії. – 2002. – №6. – С. 82–87.
- <sup>36</sup> *Богорад О.Д., Тевелєв О.М., Падалка В.М., Підмогильний М.В.* Регіональна економіка. Словник-довідник. – К., 2004. – С. 46.
- <sup>37</sup> Українська політична нація: генеза, стан, перспективи. – К., 2004. – С. 112, 113.
- <sup>38</sup> История внешней политики России. Конец XV–XVII век. – М., 1999. – С. 80.
- <sup>39</sup> *Головка О.Б.* держава Романовичів та Золота Орда (40 – 50-ті рр. XIII ст.) // Укр. іст. журн. – 2004. – №6. – С. 14.
- <sup>40</sup> *Яковенко Н.* "Ничого не має бити дорожшого над вольность" // Український гуманітарний огляд. – Вип. 7. – К., 2002. – С. 11–26.
- <sup>41</sup> *Гваніні О.* Хроніка Руської землі // Всесвіт. – 2000. – №11–12. – С. 127–136.
- <sup>42</sup> *Смолій В.А., Степанков В.С.* Українська державна ідея: проблеми формування, еволюції, реалізації. – К., 1997. – С. 16.
- <sup>43</sup> *Грушевський М.* Очерк истории украинского народа. – К., 1991. – С. 142, 143.
- <sup>44</sup> *Дашкевич Я.* Полково-сотенний лад XVII–XVIII ст. на Україні – штучна "біла пляма" // Пам'ятки України. – 1990. – №1. – С. 7.
- <sup>45</sup> *Стороженко І.С.* Богдан Хмельницький і воєнне мистецтво у Визвольній війні українського народу середини XVII століття. – Кн. 1. – Дніпропетровськ, 1996. – С.42–46.
- <sup>46</sup> *Максимович М.А.* Бубновская сотня // *Максимович М.А.* Собрание сочинений. – Т.1. – К., 1876. – С. 770.
- <sup>47</sup> ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.2. – Спр.1048. – Арк.91.
- <sup>48</sup> *Касьянов Г.* Теорії нації і націоналізму. – К., 1999. – С. 325.
- <sup>49</sup> *Шарр К.* Буковина – страна на окраине империй // П'ятий конгрес міжнародної асоціації україністів. Історія. – Ч.2. – Чернівці, 2004. – С. 56–61.
- <sup>50</sup> *Мацузато К.* Ядро или периферия империи? Генерал-губернаторство и малороссийская идентичность // Український гуманітарний огляд. – Вип. 7. – К., 2002. – С. 69–82.
- <sup>51</sup> Див. докладно: *Шандра В.* Малоросійське генерал-губернаторство, 1802–1856: функції, структура, архів. – К., 2001.
- <sup>52</sup> *Драгоманов М.П.* Передне слово [до "Громади 1878 р.] // Вибране. – К., 1991. – С. 276–336.
- <sup>53</sup> Адміністративно-територіальний устрій України: історія та сучасність. – С. 40.
- <sup>54</sup> *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 109.
- <sup>55</sup> *Кубійович В.* Україна як географічне ціле і її частини – С. 122, 123.
- <sup>56</sup> Чи можна поділити Україну порівну // Галицькі контракти. – 2000. – №34.
- <sup>57</sup> *Дністрянський М.С.* Україна в політико-географічному вимірі. – Львів, 2000. – С. 148–150.
- <sup>58</sup> Голос України. – 2005. – 27 квітня.
- <sup>59</sup> Там само.
- <sup>60</sup> ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.656. – Арк.16.
- <sup>61</sup> Докладніше див.: *Кульчицький С.* Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928). – К., 1996. – С. 279, 280.
- <sup>62</sup> Матеріали по районированию Украины. УССР. Госплан. Секция по районированию. – Харьков, 1923. – С. XI, XII.
- <sup>63</sup> *Буценко А.* К вопросу районирования Украины. – Харьков; К., 1925. – С. 12.
- <sup>64</sup> *Рудницький С.* Декілька заміток до справи районізації України // Історія української географії. – Вип. 2. – Тернопіль, 2000. – С. 46, 47.
- <sup>65</sup> ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.2. – Спр.1048. – Арк.94.
- <sup>66</sup> *Буценко А.* К вопросу районирования Украины. – С. 11.
- <sup>67</sup> *Гребеннікова О.В.* Міста Донбасу в 20-х роках ХХ ст. // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. (36. статей). – Вип. 18. – К.; Донецьк, 2001. – С. 149, 150.

- <sup>68</sup> ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 2673. – Арк. 12–14.
- <sup>69</sup> Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі. – С. 146.
- <sup>70</sup> Дністрянський М. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій. – С. 96.
- <sup>71</sup> Дзеркало тижня. – 2005. – 29 січня.
- <sup>72</sup> Кубійович В. З антропогеографії Нового Санча // Наукові праці. – Т.1. – Париж; Львів, 1996. – С. 473.
- <sup>73</sup> Докладніше див.: Регіональна політика та механізми її реалізації. – С. 37.
- <sup>74</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. – С.263, 264.
- <sup>75</sup> Соціально-економічна географія України. Навч. посібник. – Вид. 2-ге. – Львів, 2000. – С. 79.
- <sup>76</sup> Кулеша М. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: із досвіду розробки та впровадження // <http://www.cdd.kiev.ua/projects>.
- <sup>77</sup> Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К., 2000. – С. 50–53, 93, 94.
- <sup>78</sup> Дзеркало тижня. – 2005. – 29 січня.
- <sup>79</sup> 2000 (Київ). – 2005. – 20 мая.
- <sup>80</sup> Реєнт О.П. Актуальні проблеми історії України // Україна соборна. Зб. наукових статей. – Вип. 1. – К., 2004. – С. 21.

*The article is dedicated to analysis of theoretic and methodological problems, related to the understanding of experience of Ukrainian lands organization, development of conceptual approaches to the research of regional specifics of Ukraine. The author proposes his own idea of periodization of administrative-territorial system, modern approaches to the study of terminological aspects of the problem. The lessons that come out from unsuccessful soviet experiments of 20th – 30th and have to be considered during the started by government reform of the administrative-territorial system are in the centre of attention.*

---