

*Ярослава Верменич (Київ)*

## МОДЕЛІ ЕКОНОМІЧНОГО РАЙОНУВАННЯ В УКРАЇНІ: УРОКИ РАДЯНСЬКОГО ДОСВІДУ

Узгодження схем адміністративно-територіального і економічного районування – проблема, з якою стикається кожна країна. Вироблення оптимальних критеріїв районізації віддавна вважалося необхідною передумовою усвідомленого членування простору. Здобутки особливої (хорографічної) географії, сконцентрованої на описанні окремих країн і місцевостей, стали тим фундаментом, на якому вибудовувалися принципи зонування територій. Формування порівняльного методу досліджень дало змогу відшукувати кордони зон, встановлювати географічні закономірності у їх розвитку. У наш час пошук критеріїв районування – прерогатива районістики, яку розглядають як найбільш наближений до практичних потреб напрям регіоналістики. У фокусі її уваги – дослідження техніко-економічних особливостей регіонів і міжрегіональних зв'язків і вироблення на цій основі схем адміністративно-територіального і економічного районування. За Б.Родоманом, який запропонував термін "районістика" (1964), районування відіграє в географії таку ж роль, як класифікація у біологічній систематиці<sup>1</sup>. Вироблення принципів і критеріїв районування часто порівнюють із пошуком критеріїв періодизації в історії.

Радянський режим від самого початку свого існування приділяв чимало уваги проблемам територіальної організації, але не досяг скільки-небудь помітних успіхів на цьому шляху. Впроваджена в СРСР модель регіонального управління характеризувалася ієрархічною централізацією влади й ресурсів, що спиралася на вертикально інтегровані структури КПРС, з одного боку, і союзних міністерств та відомств, з другого. Головними критеріями при визначенні меж територій областей і районів були чисельність партійних організацій і розрахунки щодо швидкості мобілізації на випадок війни. Політика перекроювання територій підпорядковувалася цьогохвилинним потребам і завданням полегшення управління; інтереси регіонів у розрахунок не бралися. Пріоритет виробничого принципу доповнювався посиленням централізації управління. Внаслідок цього в обласному поділі далеко не достатньою мірою враховувалися природно-географічні, історичні, демографічні чинники, особливості соціонормативної культури населення. Він використовувався як інструмент обслуговування авторитарної влади і планово-розподільчої економіки, і до виконання інших функцій органічно не пристосований.

Оскільки всі вади радянського адміністративно-територіального і економічного районування дісталися у спадщину незалежній Україні, існує об'єктивна потреба дослідження усіх етапів і граней здійснення політики районізації на її теренах. Однак доводиться констатувати, що проблеми територіального устрою і його реформування досить рідко привертають увагу істориків. В СРСР інтерес до цих проблем різко зростав напередодні чергової реформи і так же швидко згасав після її невдалого завершення. Значно більше уваги проблемам економічного районування приділяють географи й економісти<sup>2</sup>. Але поза увагою дослідників, як правило, лишаються уроки невдалих реформ і причини відсутності в Україні таких моделей і схем районування, які дістали б принаймні визнання управлінців. Автор даної статті намагається привернути увагу до цієї проблеми шляхом зіставлення підходів, що побутували у перші роки радянської влади, у 50 – 60-х рр. і у наш час.

Робота в галузі економічного районування проводилася в рамках СРСР відповідно до плану ГОЕЛРО; прийнята у 1921 р. сітка економічних районів складалася з 21 одиниці, надалі економічні райони то укрупнювалися, то, навпаки, розукрупнювалися<sup>3</sup>. Відповідно до економічної стратегії, що розроблялася Радою по розміщенню продуктивних сил при Держплані СРСР, регіони розглядалися як частини єдиного народногосподарського комплексу і виступали у вигляді взаємодоповнюваних ланок єдиних технологічних і соціокультурних ланцюгів. Влада прагнула до гомогенізації економічного простору держави, в якій продуктивні сили розміщувалися відповідно до загальнодержавних потреб. Пріоритетними принципами розміщення продуктивних сил виступали: близькість до джерел сировини, наближення до основних урбаністичних агломерацій, ефективне використання людських ресурсів, сприяння розвитку нових міських зон. Історичні і соціокультурні чинники бралися до уваги мінімальною мірою – лише в контексті декларованих намірів наближення державного апарату до населення та створення умов для розвитку місцевої ініціативи.

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 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-

економічній, а не на пережитках втрачених суверенних прав". Йшлося, отже, про цілковите нехтування інтересів УСРР, яка на той час була формально незалежною республікою. Її суверенні права Александров відверто називав "втраченими"<sup>4</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 виконкомами 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 вкрай 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>5</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. Йшлося 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>6</sup>

Свої корективи у схеми адміністративно-територіального поділу України внесло утворення СРСР. Сталінський план (автономізації) передбачав перетворення України у звичайну автономну область Росії. Дещо скоригований зусиллями вже тяжко хворого Леніна і місцевих еліт, проект утворення СРСР базувався на ідеї формального, хоч і дуже обмеженого суверенітету республік. За умови існування єдиної, побудованої на началах демократичного централізму правлячої партії цей суверенітет був значною мірою фіктивним: "національна державність мерехтіла на межі реальності і нереальності"<sup>7</sup>. Створення системи жорстко залежних від Москви національно-державних формувань залишало за правлячою партією роль всемогутнього "натхненника й організатора", а за центральними директивними органами – функції контролерів, посередників і арбітрів. Однак місцеві еліти з числа "титульних соціалістичних націй" не вважали, що лишилися у програші, оскільки дістали бодай мінімальні можливості для створення механізмів

управління підконтрольними територіями. З цього погляду має рацію Я.Грицак, коли наголошує, що "збереження за Україною статусу хай навіть формальної, але окремої державної одиниці мало великий вплив на дальший розвиток української національної самобутності. Українці дістали те, чого їх довгі роки позбавляла російська імперія: окрему адміністрацію, територію, державні і громадські структури – основи для майбутнього територіального усамостійнення України"<sup>8</sup>.

Загалом же регіональній політиці радянського часу були притаманні прихильність до абстрактних схем, нехтування реальних потреб територій і місцевих особливостей, доведення до абсурду планово-розподільчого принципу в управлінні. Радянська форма планування, притягальна в ідеалі, на практиці швидко переродилася в систему відомчих пріоритетів і використання затратних механізмів експлуатації природних і людських ресурсів. Диспропорційний характер розміщення продуктивних сил, як і руйнівні наслідки "перетворення природи", були усвідомлені надто пізно. Що ж до економічного районування, то жодна з багатьох пропонованих моделей так і не була втілена в життя.

Вплив радянської моделі модернізаційного розвитку на формування регіональної специфічності в Україні більшістю дослідників оцінюється як негативний. Штучний, багато в чому неорганічний характер модернізаційних процесів впливав із жорсткої централізації управлінської вертикалі: регіони розглядалися центром здебільшого як об'єкт капіталовкладень; про раціональне природокористування і таке ж розміщення продуктивних сил не йшлося. В ході індустріалізації у східних та південних регіонах країни дістали розвиток насамперед галузі паливно-енергетичного, енергетичного, металургійного й машинобудівного комплексів, орієнтовані переважно на воєнно-промислові потреби з явним відставанням інфраструктури галузей, що виробляли товари споживчого попиту. Що ж до регіону Правобережжя, то він, зазнавши в ході Першої світової і громадянської воєн істотного руйнування виробничої бази, аж до початку Другої світової війни не мав змоги її відновити. Тут, навпаки, спостерігалися аграризація і натуралізація господарства, тривали деурбанізаційні процеси.

Неофіційно Україна до 1925 р. поділялася на три регіони – Степ, Правобережжя та Лівобережжя. Пізніше постало питання про виокремлення менших за площею регіонів, які б об'єднували по кілька округ. ЦСУ пропонувало виділити 4 регіони – Степ, Полісся, Правобережний Лісостеп, Лівобережний Лісостеп; фінансово-економічне бюро Наркомфіну наполягало на виділенні Промислової, Степової, Лісостепої та Поліської зон. В обох випадках до уваги бралися лише

природно-економічні ознаки, специфіка, обумовлена історичними чинниками, лишалась "поза кадром". Зрештою Центральна адміністративно-територіальна комісія при ВУЦВК санкціонувала виділення 5 груп округ і трьох округ поза групами, причому прикордонна смуга (округи Волині і частково Поділля) виділялися в окрему групу<sup>9</sup>.

На 1926 р. неофіційний економічний поділ України мав такий вигляд: Полісся, Правобережжя, Лівобережжя, Хліборобний Степ, Промисловий Степ; у 1927 р. Промисловий Степ було поділено на Дніпровський промисловий підрайон і Гірничопромисловий підрайон. Втім, у датованій 1927 р. доповідній записці відділу ВУЦВК щодо економічних наслідків проведеного районування зазначалося, що лише Лівобережжя "можна вважати, з деякими допущеннями, сталим щодо економіки регіоном"<sup>10</sup>. Інколи в матеріалах оперативного характеру додатково виокремлювалися Чорний підрайон (Донбас) та Дніпровський промисловий підрайон<sup>11</sup>. У 1928 р. союзна програма контролю за врожайністю виділила 6 груп округ – Полісся, Правобережний Лісостеп, Лівобережний Лісостеп, Степ, Дніпровська промислова і Гірничопромислова<sup>12</sup>. Законодавчо регіони так і не були оформлені.

Нежиттєвість реальних, запропонованих у 20-х рр., схем районування пояснювалася насамперед тим, що в системі економічних відносин елементи територіального управління розглядалися як ланки структури управлінського механізму, а не як самостійні суб'єкти економічного життя. Теорії районування абстрагувалися від аналізу соціальних і культурних аспектів регіональної специфічності. Увага фокусувалася майже виключно на виробничій сфері; зокрема на територіальному розміщенні продуктивних сил. Нехтування історичних традицій виявлялося поміж іншим у каскаді перейменувань міст, областей, районів. У такий спосіб влада здійснювала імплантацію у масову свідомість нових символів, покликаних ілюструвати переваги "соціалістичного способу життя".

У практиці районізації домінували принципи: виробничий, керованості, всесоюзної спеціалізації, територіальної комплексності, єдності адмінподілу та економічного районування. Керуючись насамперед потребами центру, владні структури Союзу виходили з пріоритетності завдань формування "єдиного народногосподарського комплексу"; ігнорування інтересів республік створювало викривлену економічну структуру і асиметрію у міжреспубліканських зв'язках, чим поглиблювалася залежність регіонів як від метрополії, так і один від одного.

"Комбінатний" принцип формування регіонів на основі природного згущення міжрайонних зв'язків навколо баз місцевих виробничо-

енергетичних ресурсів був зорієнтований на створення "крупноблочної" регіональної структури і забезпечення високого ступеня відповідності відносно самодостатніх господарських регіональних комплексів укрупненим адміністративним регіонам<sup>13</sup>. Відповідно до методології колишнього Держплану економічний район визначався як "своєрідна, по можливості економічно закінчена територія країни, яка завдяки комбінації природних особливостей, культурних надбань минулого часу і населення з його підготовкою до виробничої діяльності становила б одну з ланок загального ланцюга народного господарства"<sup>14</sup>. Посилання на культурні надбання минулого часу і природні особливості не повинні вводити читача в оману: основним критерієм районування виступала економічна доцільність, в системі якої власні інтереси й потреби регіонів практично не бралися до уваги. Головною домінантою виступали потреби централізованого управління народним господарством. За зразок бралася західна, фордистська парадигма, яка також виходила з перекроювання живих тканин регіонів на догоду локаційному і організаційно-технічному модернізаційному схематизмові.

Не дивно, що покладена в основу економічного районування СРСР схема стала об'єктом серйозної наукової критики, у тому числі і з боку представників української політичної думки. С.Рудницький, приміром, гостро критикував "комбінатний" принцип формування регіонів і пропонував класти в основу демоетнічний, природний, економічний принципи. З таких же позицій критикували радянський проект районізації В.Садовський, В.Кубійович, В.Огоновський<sup>15</sup>. Останній розглядав проблему районізації як надто складну, оскільки поділи з природничого, господарського та адміністративного погляду перехрещуються між собою. Щодо економічної районізації УСРР він вважав, що прийнятий у 1922 – 1935 рр. офіційний поділ Центрального статистичного управління на три природно-історичні райони - Полісся, Лісостеп (з розподілом на Правобережний і Лівобережний) і Степ (з виділенням Дніпровського та Донецького промислових районів) – може бути найдоцільнішим з економічного погляду, якщо поширити його на всі українські землі. Але цього не було зроблено.

У післявоєнний час вченими Інституту економіки АН УРСР під керівництвом К.Воблого була запропонована нова схема економічного районування, в якій робилася спроба врахувати не тільки сучасну спеціалізацію областей, але й характер формування господарства в минулому. Виділялися 5 внутріреспубліканських економічних районів – Центральний, Південно-Східний, Північно-Східний, Південно-Західний і Західний. Однак у своїй практичній діяльності Держплан УРСР користувався поділом України

на 7 економічних районів: Донбас, Придніпров'я, Лівобережжя, Правобережжя, Західний, Полісся і Південно-Західний.

Оскільки жоден із зазначених варіантів районування не задовольняв центр, пошуки оптимальних схем районізації тривали. У 1956 – 1957 рр. група московських вчених запропонувала поділ України на 4 регіони з центрами у Харкові, Києві, Львові, Одесі<sup>16</sup>. Уточнену схему районування у 1958 р. розробила О.Діброва, виділивши такі 6 районів – Донбас, Промислове Придніпров'я, Північно-Східний, Центральний, Західний, Причорномор'я<sup>17</sup>. Проте ці, як і ряд інших схем районування не були взяті до уваги в ході економічної і адміністративно-територіальної реформи, що здійснювалася з кінця 50-х рр.

Розуміючи, що створена на силовій основі монолітність радянської економічної системи після смерті Сталіна почала розхитуватися, правляча верхівка СРСР посилено шукала механізми, здатні виконувати роль мобілізаційних важелів. Істотні вади гіперцентралізації, які зазвичай вкладалися у формулу "відомчості", змушували її час від часу посилювати регіональні структури. Проте активізація на цій основі регіональних еліт (яка в радянській термінології кваліфікувалася як "місництво") створювала загрози, що в уяві центру були неспівставні з наслідками "відомчості". Тому, ледь зробивши один крок в напрямі децентралізації управління, радянська бюрократія тут-таки робила два кроки назад. Господарська реформа, розпочата М.Хрущовим у 1957 р., яскраво ілюструє непослідовність радянської регіональної політики, її постійні шарахання з однієї крайності в іншу.

Починаючи з середини 50-х, в країні йшла підготовка до реформи господарського управління, яка виходила із назрілої потреби його децентралізації. З метою подолання відомчої розпорошеності і недостатньої заінтересованості відомств у впровадженні досягнень науково-технічного прогресу при Держплані РРФСР була створена комісія для розробки пропозицій щодо економічного районування. Використавши, зокрема, напрацювання радянської "районної" школи 20-х рр., комісія представила уряду проект масштабної реформи, що виходила з пріоритету територіальної організації перед галузевою. Пленум ЦК КПРС (лютий 1957 р.) поставив завдання перейти від системи управління через галузеві міністерства й відомства до нових форм управління за територіальним принципом. Як форма такого управління пропонувалися раднаргоспи, і ця ідея була прийнята по суті без обговорення. Обговорювалися лише розміри раднаргоспів і співвіднесення їхніх завдань із функціями міністерств і місцевих органів влади. Реформуванню передувала реорганізація союзних та союзно-

республіканських міністерств (кількість перших було зменшено з 30 до 20, других – з 21 до 13). Оскільки деякі союзні міністерства набули союзно-республіканського статусу, ця реорганізація сприймалася як розширення прав республік.

Внаслідок передачі у підпорядкування УРСР близько 10 тис. підприємств протягом 1953 – 1956 рр., частка республіканської промисловості відчутно зросла (з 36 до 76%). Чимало важило й те, що у відання УРСР після ліквідації у 1956 р. Міністерства юстиції СРСР були передані його функції, а отже, питання обласного адміністративно-територіального устрою тепер перебували у компетенції республіки.

У контексті децентралізації управління промисловістю було зроблено спробу докорінно змінити систему територіальної організації й планування – місце старої системи галузевого, вертикального управління мала зайняти горизонтальна система раднаргоспів. Згідно із Законом "Про подальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в УРСР", прийнятим Верховною Радою УРСР 31 травня 1957 р., запроваджувалася система адміністративних економічних районів на чолі з державними органами територіального управління і планування – радами народного господарства. Їх було створено 11 – Вінницький, Ворошиловградський, Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Одеський, Донецький, Станіславський, Харківський, Херсонський. У 1960 р. створено ще 3 раднаргоспи – Кримський, Полтавський, Черкаський.

Смисл реформування полягав, отже, у заміні галузевої системи управління територіально-галузевою з одночасною ліквідацією промислових та будівельних союзних і союзно-республіканських міністерств. Раднаргоспи мали здійснювати керівництво всіма підлеглими їм підприємствами й організаціями у межах економічного району. Центр планування перемістився в республіку, чим суттєво обмежувався централізм і вплив партійної, державної та господарської бюрократії на життя республік. У березні 1962 р. почалося створення виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, які за територією, чисельністю населення і обсягом виробництва істотно перевищували сільські райони. Впродовж 1962 – 1963 рр. кількість районів скоротилася до 460.

Соціально-економічні реформи М.Хрущов намагався підкріпити реорганізацією партійного керівництва. Відповідно до його записки, направленої в президію ЦК КПРС, у вересні 1962 р. в межах областей утворювались дві самостійні партійні організації з двома обкомами на чолі: з керівництва промисловістю і з керівництва сільським господарством. Замість райкомів партії було створено 256 парткомів виробничих



колгоспно-радгоспних управлінь і 78 зональних промислово-виробничих парткомів у сільській місцевості. У містах діяли 92 міські комітети і 71 міський райком КП України на підприємствах промисловості, транспорту тощо. Відповідної реорганізації зазнали радянські, комсомольські, профспілкові органи. У грудні 1962 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР утворювалися обласні (промислові) і обласні (сільські) ради депутатів трудящих. Втім, реорганізація торкнулася лише 19 областей України. В 6 західних областях – Волинській, Івано-Франківській, Тернопільській, Рівненській, Закарпатській, Чернівецькій – лишилися єдині партійні й радянські органи.

Природно, що така непродумана й поспішна реорганізація (яка, до речі, наочно продемонструвала неефективність симбіозу "партія – держава") не додала авторитету ні М.Хрущову, ні радянській системі організації влади як такої. Район як адміністративно-територіальна одиниця розривався на частини, штучне виокремлення з сільських районів т.зв. промислових зон призводило до неефективного використання трудових ресурсів.

Водночас виявилися і певні економічні вигоди – насамперед всередині раднаргоспів. Посилилися кооперативні зв'язки підприємств, розташованих на одній території, зменшилися транспортні витрати. Однак, владні структури не наважилися відмовитися від "відомчості" і не підкріпили радикальні зміни у виробничій галузі продуманою реформою адміністративно-територіального поділу. Цим користувалася та частина верхівки московської номенклатури, яка втратила свої позиції внаслідок реорганізації.

Спроба реалізації, хай і в дуже обмежених рамках, економічної автономії республік не могла не наражатися на постійний опір, причому незадоволення політикою Хрущова висловлювали як найбільш консервативні діячі, так і нечисленні ліберали. На будь-яку ініціативу місць негайно навішувався ярлик "місництва", шкода від якого вбачалася у розбалансуванні економічної системи і пріоритеті інтересів республік перед союзними інтересами. Приводом для критики стали і розбухлий управлінський апарат, і неминучі в процесі змін прорахунки, і відверті волонтаристські прояви. Вихід з глухого кута відшукувався на шляхах централізації – утворення Уккранаргоспу, а також укрупнення економічних районів. У кінці 1962 р. їх кількість в Україні була скорочена до 7 (Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський). При цьому нові райони вже не називалися "економічними адміністративними", а просто економічними.

Відчутною вадою нової системи була непослідовність у запровадженні територіальних принципів управління: вони поєднувалися з галузевими, причому домінування відомчих інтересів нівелювало проблеми територіального розвитку. Продуктивну ідею економічної та управлінської самостійності регіонів було фактично перекреслено утворенням нових "надбудованих" органів: республіканського раднаргоспу, ВРНГ СРСР, галузевих держкомітетів тощо.

Зрештою здоровий задум, спрямований на децентралізацію влади, обернувся зниженням темпів економічного розвитку, розбалансуванням влади на місцях, наростаючою підміною партійними організаціями господарських органів, погіршенням транспортного зв'язку. М.Хрущов втратив владу внаслідок апаратної змови, але звинувачення у суб'єктивізмі та волюнтаризмі, адмініструванні й поспішному експериментуванні, які пролунали на його адресу, не були безпідставними.

Після відставки М.Хрущова раднаргоспи були ліквідовані – об'єктивно це означало нове обмеження прав республік. Відповідно до Закону "Про зміну системи органів управління промисловістю" (вересень 1965 р.) створювалося 18 загальносоюзних і 13 союзно-республіканських міністерств – принцип галузевого монополізму знову восторжествував. У жовтні 1965 р. відповідний закон прийняла Верховна Рада УРСР. За ним було ліквідовано Українську раду народного господарства і раднаргоспи економічних районів, утворено 9 союзно-республіканських міністерств. Такий перерозподіл компетенцій між центром і регіонами для України означав різке звуження її економічної самостійності і відновлення всевладдя центру. Партійні організації знов почали будуватися за територіально-виробничим принципом, відновлювалися єдині виконкоми обласних органів влади. Знову почали діяти Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Полтавський і Харківський міськкоми партії, ліквідовані під час поділу партійних організацій на промислові й сільські.

Згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР "Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР" (січень 1965 р.) здійснювалося розукрупнення районів – замість 250 сільських районів було створено 394<sup>18</sup>. У кінці 1966 р. додатково створювався 81 район. На середину 1967 р. мережа адміністративних одиниць набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міські ради. На кожен район в середньому припадало 65 населених пунктів, 18 сільських рад<sup>19</sup>.

Крах хрущовських реформ означав повернення до політики жорсткої централізації й уніфікації. Можливості розширення прав і компетенцій республік, що відкрилися у 50-х рр., були безповоротно втрачені. Втім, очевидно, має рацію Я.Грицак, коли пише, що "принаймні в одному моменті реформа управління мала далекосяжні наслідки: вона посилювала амбіції республіканської еліти і бажання провадити автономний курс"<sup>20</sup>.

Новий варіант економічного районування СРСР, запроваджений у 1963 і уточнений у 1966 і 1982 р., виходив із поділу України на 3 основних економічних райони – Донецько-Придніпровський, Південно-Західний і Південний. У практичних цілях їх іноді ділили на підрайони (мікрорайони). Згідно з розробленим Держпланом СРСР в середині 70-х рр. проектом нової сітки макрорайонування пропонувався поділ України на 5 районів: Донецько-Дніпровський, Середньодніпровський, Центральноукраїнський, Західноукраїнський та Південноукраїнський. Однак і цей проект лишився нереалізованим<sup>21</sup>.

На початку 70-х рр. на сторінках "Енциклопедії українознавства" В.Голубничий оцінив економічне районування в Україні як шкідливе з погляду інтересів розвитку її економіки і вразливе у воєнно-стратегічному відношенні. Якби внутрішнє економічне районування розвивалося без адміністративних перешкод, а держава опікувалася створенням умов для вирівнювання економічного розвитку, доводив він, можна було б швидко забезпечити максимальне зростання національного доходу. Але різниця у рівнях економічного розвитку на той час сягала пропорції 1:3 між найбіднішою Житомирською і найбагатшою Дніпропетровською областями. В.Голубничий звертав увагу на те, що "Західна й вся Правобережна Україна залишаються від дореволюційних часів недорозвинутими, перенаселеними й бідними порівняно з рештою України. Усунення цієї нерівності потребувало б певного переміщення промисловості на захід, що своєю чергою корисно гальмувало б зайву агломерацію індустрії й населення у великих містах Донецько-Придніпровського району, де вже створюються несприятливі екологічні умови для життя"<sup>22</sup>.

Наслідком диспропорцій, на які звертали увагу представники української діаспори, стало те, що техногенне навантаження на природне середовище в сучасній Україні у 4-5 разів перевищує показники розвинутих держав. Ресурсоємність кінцевого національного продукту у 3 рази вища за світовий рівень. Надмірна централізація та ідеологізація економічного розвитку у поєднанні з незбалансованим розвитком

урбанізаційних процесів стали головними в ряду тих чинників, які зрештою призвели до еколого-економічної кризи<sup>23</sup>.

Несправедливо було б, однак, відносити всі вади економічного районування радянського часу на рахунок неповороткості державних структур. Проблема економічного районування складна сама по собі і існує у будь-якій державі. Багатогранність форм прояву регіональності, взаємопереплетення горизонтальних та ієрархічних зв'язків, складна спадщина минулих експериментів в економічній сфері створює чималі труднощі в ідентифікації просторових сегментів і визначенні їх кордонів. Ще більш складним завданням є вироблення формальних критеріїв економічного районування. Тут буває надзвичайно важко знайти оптимальне співвідношення між принципом багатоаспектного врахування однорідності певної території і пошуком макроструктур, здатних інтегрувати територію у певну цілісність.

Однозначно можна лише твердити, що обрана більшовиками логіка членування простору за "умовно етнічним" (а насправді за ситуативно-волонтаристським) принципом зробила цей простір нетривким, а "горизонтальні" зв'язки між регіонами – украй слабкими. "Саме єдине і тотальне облаштування простору створило такі регіони, структурна схожість яких з державою і дала змогу відносно швидко саморозчленуватися самій державі"<sup>24</sup>.

З врахуванням уроків розпаду СРСР пошук розумного компромісу між завданням створення ефективної системи управління регіонами і збереження цілісності та єдності держави набуває особливого значення. Адже маємо врахувати і негативний досвід РФ, коли благодушний порив Б.Сльцина – дати регіонам "стільки суверенітету, скільки вони можуть втримати" – обернувся тривалими конфліктами, включаючи трагедію Чечні. Перенесення центру ваги з галузевого до територіального управління назріло, але фахівці застерігають від надмірної радикалізації цього процесу: у будь-якому разі докорінна перебудова всієї системи управління недоречна, "більшість органів управління будуть необхідні і при переході до територіальної системи"<sup>25</sup>.

Регіональну політику сьогодні розглядають як головний напрям децентралізації державного управління. Вона виступає як засіб подолання диспропорцій, що створилися у відносинах по лінії "центр-регіон", нерівномірності економічного розвитку регіонів, оновлення застарілих структур управління, стимулювання внутрішніх резервів саморозвитку в регіонах, узгодження регіональних інтересів. За визначенням М.Долішнього, регіональна політика являє собою вагомий інструмент просторового

регулювання соціально-економічного розвитку "за допомогою методів, що враховують історичну та економічну специфіку територій".

Автори книги "Регіони України" вважають об'єктивними передумовами регіональної політики структурну неоднорідність простору країни у природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному й політичному аспектах. Завдання регіональної політики – організація території відповідно до прийнятої державою стратегії розвитку. Основні функціональні форми – прогнозування, програмування і планування. За напрямками регіональну політику поділяють на соціальну, промислову, аграрну, екологічну, гуманітарну, науково-технічну. Оптимальною вважається така регіональна тактика, коли самоорганізація регіонів здійснюється "знизу" – при формуванні "згори стратегічних планів і цільових орієнтирів розвитку"<sup>26</sup>.

Зрозуміло, що йдеться про модель такої політики, бо реально й досі працюють старі, успадковані від СРСР, механізми регіонального управління. Щоб перетворити регіон у саморегульовану систему, забезпечити органічне входження українських регіонів у міждержавні регіональні структури, необхідна відповідна законодавча база і нова генеральна схема інтегрального економічного районування. Кожен регіон повинен мати власну програму соціально-економічного розвитку з врахуванням його потенціалу, історично сформованої специфіки, ключових економічних, соціальних, екологічних проблем.

Зрозумілий у світлі сказаного той інтерес до проблем районування, який існує в суспільстві не лише на рівні політиків та інтелектуалів, але й на рівні широкої громадськості. Хоча загальноприйнятої схеми економічного районування України поки що не створено, вивчення, у тому числі й засобами географії, історико-географічних областей (земель) проклало шлях теоретичному осмисленню нової регіональної макроструктури України. Використання геокомплексологічних підходів привело дослідників до думки про необхідність введення поняття "макрорайон", "макрорайонний системний комплекс" (М.Паламарчук)<sup>27</sup>, а також споріднених з ними – "соціально-економічний", "антропогеографічний", "суспільно-географічний район" (О.Шаблій)<sup>28</sup>. Макрорегіоналізація (макрорайонування) розглядається як важливий чинник територіальної організації та управління господарством країни. Особливо наголошується на тому, що йдеться не про суто економічну, а про соціально-економічну регіоналізацію, яка має здійснюватися з урахуванням особливостей історичного розвитку, рівня розвитку територіального поділу праці, урбанізації території тощо. У перспективі

не виключена можливість перетворення макрорегіонів в одиниці адміністративно-територіального устрою<sup>29</sup>.

Сучасні моделі суспільно-економічної макрорегіоналізації України ґрунтуються на ідеї укрупнення існуючих адміністративних утворень із врахуванням регіоноутворюючого значення міст як ядер господарських вузлів. Йдеться про великі регіони України, територія яких тісно пов'язана з найбільшим розташованим на ній населеним пунктом – тим демографічним, урбаністичним, соціальним, культурним та економічним ядром, що визначає геопросторову організацію регіону та його функції. Ядра макрорайонів чи соціально-економічних районів – міста Київ, Харків, Одеса, Дніпропетровськ, Донецьк, Львів. За цим принципом пропонується виділяти Центральний і Західний макрорегіони, Донеччину, Придніпров'я, Причорномор'я, Харківщину. У кожному з них склалася специфічна соціально-економічна система, основою якої є територіально-виробничий комплекс. У деяких макрорайонах виділяються міжобласні райони або соціально-економічні підрайони. Кожен район є складною територіальною системою, організованою ієрархічно.

Чимала роль в системі загальноекономічного районування відводиться мезо- і мікрорегіонам. За С.Іщуком, саме мікрорайонування "служить основою для виявлення контурів мезорайонів і макрорайонів, оскільки шлях до виявлення великих економічних районів завжди лежить знизу". А втім, на думку фахівців, закони районоутворення "на сьогодні до кінця не пізнані, а тому нам не відомі деякі причини і наслідки об'єктивного процесу розвитку регіонів"<sup>30</sup>.

Донедавна більшість науковців і управлінців була одностайною у тому, що регіоналізація України має базуватися на рівні *макрорегіонів*; оскільки спроби розробляти державну регіональну політику на основі областей навряд чи будуть ефективними. Запропоновано було понад 10 різних схем макрорегіоналізації, розроблених 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 йшлося про економічну регіоналізацію, але деякі схеми вважалися придатними і як основа для нового адміністративно-територіального устрою<sup>31</sup>. Виділялися, як правило, 6–9 макрорегіонів, з врахуванням історичних особливостей, природно-ресурсного потенціалу, щільності населення, рівня урбанізації тощо. Нині, на фоні невдалої спроби "авральним" порядком здійснити адміністративно-територіальну реформу, подібні пропозиції висловлюються рідше і більш обережно. Відносна одностайність існує лише в питанні про те, що виділені макрорайони

повинні мати значний демографічний, природно-ресурсний та економічний потенціал і досить велику територію, а їхня кількість має бути невеликою.

З оригінальною, ґрунтованою на історичному досвіді, пропозицією виступає Б.Данилишин. 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 ввести *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 ввести нову адміністративну одиницю з відродженням історичної назви – *повіт*. Повіти мають утворюватися на базі сусідніх районів (замість 20–25 районів в кожній області має бути 5–10 повітів)<sup>32</sup>.

Неоднозначно зустрінута в середовищі фахівців концепція країв-соціополісів, яка виходить із субетнічної структури українського суспільства. За Я.Дубровим, основою нового адміністративного поділу може бути виділення таких країв: Волинь, Галичина, Деревлянське Полісся, Сіверське Поділля, Слобожанщина, Донеччина, Середнє Подністров'я, Середнє Подніпров'я, Запорозжжя. Допускається також виділення Карпатського краю, Приазов'я, Північного Причорномор'я, Таврійського Криму, Києва з околицями. З принципом країв-соціополісів, однак, категорично не погоджуються М.Долішній та С.Злупко. На їх думку, орієнтація на районування на основі територій проживання сучасних нащадків колишніх історичних субетносів не відповідає завданню забезпечення гомогенності національної території в економічному, соціальному і, найважливіше, в морально-психологічному і культурному відношенні. Конструювання національної просторової системи на реанімації племен і племінних союзів першого тисячоліття здатне перетворити соціополіси на постійне дестабілізуюче конфліктне джерело<sup>33</sup>.

Не можна не бачити того, що нові схеми районування, як правило, прив'язуються до наявного адміністративно-територіального поділу, хоч його невідповідність особливостям природних умов, ресурсної бази, виробничих традицій, соціонормативної культури не потребує доведення. Очевидно, слід шукати нові підходи на основі міждисциплінарної співпраці фахівців.

Спираючись як на історичне, так і на географічне знання, сучасна регіоналістика здатна виявляти закономірності регіонального розвитку,

прямо впливати на регіональне програмування і вироблення управлінських рішень. Проблема полягає у тому, що зусилля науковців різного профілю слабо узгоджуються, а просторові (хорологічні) підходи переважно лишаються у сфері географічного аналізу. Тим часом на нинішньому етапі невизначеності у стратегічних цілях держава потребує саме політичного планування, базованого на пошуку інваріантів, активізації наукоємних секторів науки, високого ступеня синхронізації наукового пошуку. Розвиток регіонології на стику багатьох наукових дисциплін здатний перетворити її на важливий чинник оптимізації регіональної політики.

- 
- <sup>1</sup> Родоман Б.Б. Уроки географии // Вопросы философии. – 1990. – № 4. – С.41.
- <sup>2</sup> Див., напр. Пістун М.Д. Основи теорії суспільної географії. – К., 1994; Соціально-економічна географія України. Навч. посібник / За ред. О.Шаблія. – К., 1994; Економічні райони. Посібник. – К., 1999.
- <sup>3</sup> Див.: Регионоведение. Под ред. Т.Г.Морозовой. – М., 1999. – С.11-12.
- <sup>4</sup> Докладніше див.: Кульчицький С. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919 – 1928). – К., 1996. – С.279-280.
- <sup>5</sup> Материалы по районированию Украины. УССР. Госплан. Секция по районированию. – Х., 1923. – С.ХІ-ХІІ.
- <sup>6</sup> Буценко А. К вопросу районирования Украины. – Х., 1925. – С. 12.
- <sup>7</sup> Кульчицький С. Історичне місце української радянської державності. – К., 2002. – С.28.
- <sup>8</sup> Грицак Я. Нарис історії України. Формування модерної української нації ХІХ – ХХ століття. 2-ге вид. – К., 2000. – С.168.
- <sup>9</sup> Проблема районирования на Украине / Под ред. А.И.Буценко. – Х., 1926. – С.49-52.
- <sup>10</sup> ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.3. – Спр.3072. – Арк.17-27.
- <sup>11</sup> Там само. – Оп.4. – Спр.1206. – Арк.20.
- <sup>12</sup> Циркуляры и инструкции ЦСУ СССР. – 1928. – №3. – С.25-26.
- <sup>13</sup> Докладніше див.: Маслаков В.В. Эволюция концептуальных основ российского регионального развития // Регион: экономика и социология (Новосибирск). – 2000. – №3. – С.151.
- <sup>14</sup> Баранский Н.Н. Экономическая география. Экономическая картография. – М., 1956. – С.31.
- <sup>15</sup> Рудницький С. Декілька заміток до справи районізації України // Історія української географії. – Вип.2. – Тернопіль, 2000. – С.43-49; Огоновський В. Радянська районізація // Там само. – С.49-55.; Садовський В. Спроби районування України // Там само. – Вип.5. – Тернопіль, 2002. – С.31-41.
- <sup>16</sup> Регионы Украины: поиск стратегий оптимального развития. – Х., 1994. – С. 197.



- 
- <sup>17</sup> Діброва О.Т. Географія Української РСР. – К., 1958. – С.357.
- <sup>18</sup> Політична історія України. ХХ століття. – Т. 6. – К., 2003. – С.117.
- <sup>19</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. – К., 2001. – С.53.
- <sup>20</sup> Грицак Я. Нарис історії України. – С.280.
- <sup>21</sup> Іщук С.І. Територіально-виробничі комплекси і економічне районування (Методологія, теорія). – К., 1996.
- <sup>22</sup> Енциклопедія українознавства. Словникова частина. – Т.7. – Перевидання в Україні. – Львів, 1998. – С.2460.
- <sup>23</sup> Див.: Литвин В.М. Україна: досвід та проблеми державотворення (90-ті роки ХХ ст.). – К., 2001. – С.184-185.
- <sup>24</sup> Каганский В.Л. Кривда и правда евразийства // Общественные науки и современность. – 2003. – №5. – С.79.
- <sup>25</sup> Спіфанов А.О., Сало І.В. Регіональна економіка. 2-ге вид. – К., 2000. – С.337-338.
- <sup>26</sup> Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку. – К., 2005. – С.14-25, 266.
- <sup>27</sup> Паламарчук М.М. Деякі питання методології та організації опрацювання наукових основ регіональної політики України // Регіональна політика в Україні: наукові основи, методи, механізми. Зб. наук. праць у 3 ч. – Ч.1. – Львів, 1998. – С.59.
- <sup>28</sup> Соціально-економічна географія України... – С.480-481.
- <sup>29</sup> Стеченко Д.М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика. – К., 2001. – С.198-201.
- <sup>30</sup> Іщук С.І. Територіально-виробничі комплекси і економічне районування. – С.140, 149.
- <sup>31</sup> Регионы Украины: поиск стратегий оптимального развития. – С.200-203.
- <sup>32</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. – С.263-264.
- <sup>33</sup> Регіональна політика та механізми її реалізації. – К., 2003. – С.37-38.