

Сергій Адамович

## ІСТОРИКО-ЕТНОГРАФІЧНІ РЕГІОНИ ЯК ФУНДАМЕНТ МАЙБУТНЬОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

В Україні у період становлення державності, переходу до нових економічних та політичних інститутів держава визнає необхідними обережні кроки в сторону децентралізації й відродження самоврядування. Це є важливим чинником підвищення ефективності системи управління та розвитку громадянського суспільства. Крім того, дедалі нагальнішими стають питання переходу до регіонального принципу організації господарства, зростає роль регіонального управління на всіх стадіях соціально-економічного розвитку [1, с. 6]. Ідея децентралізації набула особливої актуальності в умовах активізації автономістських і сепаратистських тенденцій у період президентських виборів 2004 р.

Головний чинник, що зумовлює актуальність означеної проблеми полягає в тому, що процес об'єднання українських земель у сучасних кордонах завершився зовсім недавно. Розвиваючись у складі різних держав, український етнос зазнав значних асиміляційних впливів – російських, польських, австрійських, угорських та інших [2, с. 3].

Зі здобуттям Україною незалежності було здійснено спроби модернізувати адміністративно-територіальний устрій держави, запропоновано різні концептуальні підходи децентралізації управління. Зокрема, доробок істориків-регіоналістів ґрунтовно вивчався Я. Верменич. Дослідниця також проаналізувала теоретико-методологічні проблеми оптимізації територіальної управлінської системи України, запропонувала власний категоріально-понятійний апарат регіоналістики [2; 3; 4; 5].

Значну увагу дослідженню теоретико-методологічних проблем регіоналістики і вивченню ролі регіонів у суспільно-політичному і економічному розвитку України приділено у працях І. Кононова, І. Кураса, О. Власюк, Н. Прозорової, Р. Туровського, Б. Язловецького [6; 7; 8; 9; 10].

У дисертаційному дослідженні О. Мрінської обґрунтовано стратегічні напрями розвитку та завдання регіональної політики України з урахуванням досвіду країн ЄС [11]. Інститути і механізми регіонального розвитку в умовах політичної трансформації сучасного українського суспільства досліджуються у працях В. Зуєвої, Т. Кучеренко [12; 13].

Інститутом регіональних досліджень НАН України обґрунтовано необхідність створення нової науки – регіонології [14, с. 8]. Натомість, вчені Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України вивчали ситуацію в Україні на тлі регіональних проблем у світі, докладно висвітлювали фактори етнополітичної стабільності в Україні, мотивацію і напрями діяльності суб'єктів етнополітичного процесу [7, с. 80].

Автор дослідження ставить перед собою завдання здійснити історико-політологічний аналіз концептуальних підходів до реформування адміністративно-територіального устрою України на базі історико-етнографічних регіонів.

Станом на 2004 р. в Україні діяло 216 різноманітних програм розвитку регіонів, але більшість з них мали вузькоспрямований галузевий або обласний характер [14, с. 8]. Однак, як зазначав відомий політик і науковець В. Литвин, одна з причин “пробуксовування” владних рішень – практична відсутність в Україні скоординованої системи регіональної науки. Велика кількість наукових центрів, покликаних виробляти моделі регіонального розвитку, не вирішували головного завдання – створення нової ідеології й технологій

регіонального управління [15, с. 16].

Головні причини ускладнення вивчення регіону криються, за І. Кононовим, у наступному: регіон – це динамічне, багаторівневе та багатоаспектне суспільне утворення, яке по-різному проявляється на різних етапах розвитку суспільства; в ньому поєднуються примордіальні та конструктивістські чинники, що ускладнює вироблення єдиного методологічного підходу при його вивченні; дослідження регіонального життя передбачає взаємодію соціології з філософією, географією, історією, економічними та філологічними дисциплінами, але міжнаукова взаємодія є досить проблематичною. Крім того, поняття “регіон” використовується не тільки в науковому, але й у владному та повсякденному дискурсах, що підвищує його багатозначність [6, с. 1].

За підрахунками Я. Верменич, впродовж 1991 – 2001 рр. 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 [5, с. 140].

Часто вживаною у регіоналістиці структуроутворюючою одиницею виступають історико-етнографічні регіони, які склалися історично, на основі стародавніх етноплемінних спільностей і розрізняються своєрідністю традиційно-побутової культури та регіональної самосвідомості. А. Пономарьов виокремлював 14 таких регіонів: Середня Наддніпрянщина, Полісся, Поділля, Волинь, Галичина, Підкарпатська Україна, Покуття, Буковина, Північна Бессарабія, Південь України, Крим, Донщина, Слобожанщина, Сіверщина [3, с. 10].

Дослідники-історики В. Горбик і П. Скрипник на території сучасної України виділяють 11 територіальних регіонів – Волинь (Волинська, Рівненська, Житомирська області); Східна Галичина (Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська області); Закарпаття (Закарпатська область); Донбас (Донецька, Луганська області); Крим (Автономна республіка Крим); Лівобережна Україна – Гетьманщина (Чернігівська, Полтавська, лівобережна частина Київської та Черкаської областей); Південна Україна (Дніпропетровська, Одеська, Херсонська, Миколаївська, Запорізька області); Поділля (Хмельницька, Вінницька області); Північна Буковина (Чернівецька область); Правобережна Україна (Київська, Черкаська, Кіровоградська області); Слобідська Україна – Слобожанщина (Харківська, Сумська, північна частина Луганської, північна частина Донецької областей) [16, с. 18, 20].

Найбільш укрупнений і зорієнтований на русофільське бачення історії України є поділ регіонів, запропонований кримським вченим А. Нікіфоровим. Він виділяє наступні регіони: Малоросія (співпадає з кордонами земель, що відійшли до Росії у 1686 р.); Слобожанщина (зона активної колонізації кінця XVI – першої половини XVIII ст.); Північне Причорномор'я (зона активної колонізації другої половини XVIII – XIX ст.); Кримський півострів (складова частина Північного Причорномор'я, але зі своєрідними просторовими, етнічними і культурно-історичними ознаками); Правобережжя (територія яка увійшла до складу Російської імперії в результаті поділів Польщі); Галичина; Північна Буковина; Закарпаття [17, с. 30].

Оригінальним є підхід до класифікації регіонів І. Кононова. Він поділяє регіони

України на ті, які формувалися з доіндустріальних етнотериторіальних спільнот (переважно Західна Україна), і шляхом колонізації (Схід та Південь України) [6, с. 13].

Науковці та політики по-різному бачать перспективи подальшого реформування адміністративно-територіального устрою і способи надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню. В Україні існують три дискусійні підходи до політико-територіальної організації держави: перехід до федеративно-земельного устрою; укрупнення адміністративних утворень зі збереженням унітарної форми територіального устрою; збереження існуючого адміністративно-територіального поділу країни з можливим переглядом кордонів і внутрішнього устрою деяких областей [12, с. 5].

Доктор економічних наук О. Бей вважає, що було б доцільно федералізувати Україну за історико-економічним принципом на 10-12 регіонів (земель), а кількість сенаторів визначити залежно від чисельності населення. Вчений пропонував ввести чотиріступеневий адміністративний поділ за зразком ФРН (регіони, округи, райони, міста і села). Замість обласних рад регіони мали б формувати свої парламенти і місцеві міністерства, компетенція яких узгоджувалася б з положеннями Конституції України. Очолювати регіон мав губернатор, який обирався б народом чи номінувався парламентом [18, с. 8, 11, 12].

Відомий прихильник федеративної держави С. Грабовський стверджує, що в Україні ніколи не було досвіду будівництва унітарної держави, яку він фактично прирівнював до тоталітарної держави. Крім того, дослідник вважав, що саме утворення Федеративної Республіки України надасть можливість врахувати мовні особливості тієї чи іншої землі та її історичну близькість до сусідів. У такій державі зможуть відновитися субетноси української нації – подоляни, волиняни, поліщуки, полтавці й субетноси інших націй [19, с. 47].

О. Дергачов вважає, що Україна являє собою типову рубіжну державу, в сучасних межах якої зійшлися краї трьох геополітичних, соціокультурних і гео економічних просторів: західноєвропейського, східноєвропейського і середземноморського. З рубіжністю України вчений пов'язує три соціокультурні "пласти", що нині ототожнюються з Західною, Східною та Південною Україною. На основі цих спостережень О. Дергачов зробив висновок про необхідність класти в основу політико-адміністративного устрою й районування, внутрішні культурно-історичні та геополітичні рубежі. З урахуванням незавершеності і рубіжності формування української нації вчений пропонував поетапну федералізацію країни, якій повинен передувати перехідний період унітарної держави із земельною автономією [2, с. 18].

Дослідниця О. Коротич, щоб посилити найслабші за соціально-територіальним потенціалом області, пропонувала їх об'єднати у більш потужні територіальні комплекси (пропонувалося поєднати такі області як Хмельницька та Тернопільська, Волинська та Рівненська, Кіровоградська та Черкаська, Закарпатська, Чернівецька та Івано-Франківська) [20, с. 286-287].

Історик А. Трубайчук визнав найбільш ефективним поділ України на території за крайовим принципом (краї-соціополіси). На його думку, це відповідало б не лише інтересам українського народу, а й політиці щодо розвитку регіонів, яку проводить ЄС. Зокрема, він вважав доцільним об'єднати у Волинсько-Поліський край три споріднених за географічними, економічними та етнічними ознаками Волинську, Житомирську та Рівненську області з крайовим центром у Рівному з огляду на його зручне комунікаційне розташування. До краю "Галичина-Карпати" мали б увійти Львівська, Закарпатська, Івано-Франківська та Чернівецька області з центром у Львові, що відповідало б прагненню

населення до об'єднання, висловленого ще 1918 р.

Виходячи з традицій козацької держави та спорідненості профілю економічного розвитку, на думку А. Трубайчука, доцільно було б об'єднати в один край "Запоріжжя" Дніпропетровську та Запорізьку області з центром у м. Запоріжжі. "Донецький край" з центром у м. Донецьку мав би включати Донецьку, Луганську та частину Дніпропетровської області. До "Поділля" (центр м. Вінниця) увійшли б Вінницька, Хмельницька, Тернопільська області, що дало б можливість позбутися синдрому кордону по р. Збруч.

"Сіверський край" (Сіверщина) мав би складатися з Чернігівської області та окремих районів Житомирської, Київської і Сумської областей, що тяжіють до Сіверського Полісся. До складу краю "Таврія-Причорномор'я – Херсон" (з кримськотатарською та болгаро-гагаузською особисто-культурними автономіями), згідно з задумами науковця, повинні були увійти Херсонська, Миколаївська області, Крим, окремі райони Одеської, Кіровоградської та Запорізької областей. "Подніпров'я" або "Гетьманщина" мала б складатися з Полтавської, Черкаської областей, окремих районів Кіровоградської, Київської та Сумської областей. І останній край "Слобожанщина" мав би формувати з Сумської та Харківської областей з центром у м. Глухові [21, с. 9-10].

Крім того, Я. Добров пропонує побачити в адміністративно-територіальній структурі Волинь, Галичину, Полісся, Поділля, Слобожанщину, Запорожжя тощо. Але архаїка, як доречно звернула увагу Я. Верменич, неминуче увійде в суперечність з економічними потребами, як і з тими традиціями, що склалися впродовж останнього століття, і працюватиме також на дезінтеграцію [5, с. 140].

Як компромісну, але також 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, він пропонує у перспективі ліквідувати обласний поділ України і запровадити земельний. Мається на увазі 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 мали б утворюватися на базі сусідніх районів (замість 20-25 районів у кожній області мало б бути 5-10 повітів) [5, с. 140].

Найбільш наблизений до історико-етнографічного поділу регіонів проект адміністративної реформи запропонував І. Мельник. Він вважає доцільним в основу адміністративного устрою держави покласти 11 земель з досить широкими правами в галузі самоврядування, які виникли історично і мали приблизно однаковий склад населення. У переліку цих земель дослідник називає: 1. Волинь (Волинська та Рівненська області); 2. Галичина (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області); 3. Закарпаття (Закарпатська область); 4. Буковина (Чернівецька область); 5. Правобережжя (Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Черкаська області); 6. Гетьманщина (Київська, Чернігівська, Полтавська області); 7. Слобожанщина (Харківська та Сумська області); 8. Донбас (Донецька та Луганська області); 9. Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області); 10. Чорномор'я (Одеська, Миколаївська та Херсонська області); 11. Крим (Автономна республіка Крим) [22, с. 44-46].

На думку Ф. Заставного, перспективним могло б бути використання окремих історико-географічних земель для вдосконалення адміністративно-територіального устрою чи економічного районування. Вчений вважає, що замість трьох великих колишніх

економічних районів (Південно-Західного, Донецько-Придніпровського і Південного) мало б бути сформовано п'ять адміністративно-територіальних утворень-земель: Лівобережжя (Чернігівська, Сумська, Полтавська, Харківська, Донецька і Луганська області); Правобережжя (Київська, Житомирська, Вінницька і Хмельницька області); Запоріжжя (Запорізька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Черкаська області); Причорномор'я (Одеська, Миколаївська, Херсонська області і Крим); Західна Україна (Волинська, Рівненська, Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області) [23, с. 357].

Одночасно задля боротьби з державною нестабільністю і сепаратистськими рухами дослідник пропонував зміцнити монітарний принцип територіального управління (президентського, президентсько-парламентського), а також створити внутріземельні територіально-адміністративні ланки-округи, число яких в окремих землях (залежно від їх розміру) може дорівнювати 10-15, тобто по 2-3 на одну область. Таку деконцентрацію Ф. Заставний виправдовував необхідністю ліквідації старих управлінських структур і зосередження основних владних функцій територіального управління в округах [23, с. 357-359].

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) [5, с. 140]. Так, на думку Т. Кучеренко, сучасні адміністративно-територіальні одиниці відповідають розмірам України, ієрархії соціально-економічних центрів і співвідносяться з одиницями регіоналізованих країн Європи, особливо Франції, Італії, Іспанії. Дослідниця вважає, що доцільно лише реформування найнижчої адміністративно-територіальної ланки – розукрупнення адміністративних районів або збільшення адміністративних районів, сільських рад [12, с. 5].

Підсумовуючи, зазначимо, що в умовах децентралізації суспільного та соціально-економічного життя і надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню важливим є врахування історико-культурних особливостей регіонів. Проте, слід зважати, що за умов реформування адміністративно-територіального поділу країни лише згідно етнокультурних особливостей регіонів може виникнути загроза цілісності і єдності держави. Не можливо обминути також і економічні реалії сьогодення. Проведення нового адміністративного поділу на основі лише історико-етнографічних регіонів призвело б до розриву цілісних народногосподарських економічних комплексів і значних фінансових втрат. Перспективи подальших розвідок вбачаємо у подальшому дослідженні регіональних етнічних особливостей і врахуванні їх під час майбутньої адміністративно-територіальної реформи.

#### ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковальський В., Нижний С. Потрібна фундаментальна державна концепція // Юридичний вісник України. – 2003. – 31 травня-6 червня. – С. 6.
2. Верменич Я. В. Історична регіоналістика в Україні // Український історичний журнал. – 2001. – № 6. – С. 3-21.
3. Верменич Я. В. Історична регіоналістика в Україні // Український історичний журнал. – 2002. – № 2. – С. 3-26.
4. Верменич Я. В. Територіальна управлінська система в Україні: теоретико-методологічні проблеми оптимізації // Український історичний журнал. – 2006. – № 6. – С. 177-189.

5. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації // Український історичний журнал. – 2005. – № 4. – С. 114-145.
6. Кононов І. Ф. Донбас в етнокультурних координатах України (соціологічний аналіз). Автореф. дис... доктора соціологічних наук. – К, 2005. – 31 с.
7. Курас І. Ф. Етнополітика: історія і сучасність: Статті, виступи, інтерв'ю 90-х років. – К., 1999. – 656 с.
8. Рогатин В. П. Регион государства как воображаемое сообщество: к вопросу о формировании региональной идентичности // Грані. – 2005. – травень-червень. – С. 132-136.
9. Туровский Р. Ф. Сравнительный анализ тенденций регионального развития России и Украины // Полис. – 1999. – № 6. – С. 49-61.
10. Власюк О., Прозорова Н. Карта регіоналізму в колоді маргінальних еліт // Віче. – 2004. – № 10. – С. 58-61.
11. Мінська О. В. Регіональна політика в країнах Європейського Союзу і можливості використання її досвіду в Україні. Автореф. дис... кандидата географічних наук. – К., 2005. – 20 с.
12. Кучеренко Т. В. Регіональний фактор у політичному процесі України. Автореф. дис... кандидата політичних наук. – К., 2002. – 18 с.
13. Зуева В. О. Інститути і механізми регіонального розвитку в умовах політичної трансформації українського суспільства. Автореф. кандидата політичних наук. – К., 2003. – 20 с.
14. Долішній М. На чому ґрунтується регіонологія? // Науковий світ. – 2004. – № 3. – С. 8-9.
15. Литвин В. М. Самоствердження України: нелегкий поступ // Український історичний журнал. – 2003. – № 1. – С. 3-22.
16. Горбик В. О., Скрипник П. І. До питання про районування України // Український історичний журнал. – 1995. – № 2. – С. 17-27.
17. Никифоров А. Р. Специфика Крымского региона в политическом пространстве Украины // Регіональні проєкції державної політики. Зб. наук. праць Кримського філіалу НІСД. – В 2-х т., Т. 2. – Сімферополь, 2003. – С. 28-41.
18. Бей О. Регіоналізм як єдність у різноманітності. До питання деволуції владних структур України // Політика і час. – 2003. – № 5. – С. 7-14.
19. Грабовський С. Федеративна Україна: міф чи реальність? // Сучасність. – 1992. – № 10. – С. 42-52.
20. Коротич О. Соціально-територіальний потенціал та реальні досягнення регіонів України // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2005. – № 1. – С. 282-288.
21. Трубайчук А. Крайовий устрій України та інші аспекти адміністративно-територіальної реформи // Людина і політика. – 2002. – № 6. – С. 9-11.
22. Мельник І. Національний склад населення та мовна ситуація в Україні // Державність. – 1992. – № 2. – С. 44-50.
23. Заставний Ф. Д. Географія України: У 2-х книгах. – Львів, 1994.

#### **А н н о т а ц и я**

*Анализируются концептуальные подходы к реформированию административно-территориального уклада Украины на базе региональных историко-этнографических особенностей, обосновывается необходимость учета в процессе децентрализации управления страной этнокультурных особенностей регионов.*