

**ІНСТИТУТ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ НАУК УКРАЇНИ
ВІДДІЛ ІСТОРИЧНОЇ РЕГІОНАЛІСТИКИ**

Розділ 1.

Адміністративно-територіальний устрій в Україні як наукова проблема

Розділ 2.

Практика реформування систем адміністративно-територіального устрою у ХХ ст.

Розділ 3.

Спроби адміністративно-територіального реформування 2005 р.: уроки на майбутнє

*Ярослава Верменич
Олександр Андрощук*

**ЗМІНИ
АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ УКРАЇНИ
XX-XXI ст.**

Київ - 2014

Затверджено до друку Вченою радою Інституту історії
України НАН України
(протокол № 5 від 27 травня 2014 р.)

Верменич Я.В., Андрощук О.В. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст. – К.: Інститут історії України НАН України, 2014. – 182 с.

Монографія присвячена теоретико-методологічному обґрунтуванню базових основ назрілого реформування територіальної структури України. Простеживши основні віхи становлення вітчизняного адміністративно-територіального устрою, автори пропонують власне бачення шляхів його оптимізації на основі передачі ресурсів і повноважень з центру на місця. Аналітичні та довідково-інформаційні матеріали, вміщені в праці, наочно демонструють, наскільки непростим може виявитися це завдання.

Відповідальний редактор –
член-кореспондент НАН України,
доктор історичних наук *Г.В. Боряк*

ISBN 978-966-02-7312-2

© Інститут історії України
НАН України, 2014
© Я.В. Верменич,
О.В. Андрощук, 2014

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| Вступ (<i>Ярослава Верменич</i>) | 6 |
| Розділ 1. Адміністративно-територіальний устрій в Україні як наукова проблема (<i>Ярослава Верменич</i>) | 15 |
| 1. Еволюція адміністративно-територіальної структури: модельна схема | 20 |
| 2. Система ключових понять | 42 |
| Розділ 2. Практика реформування систем адміністративно-територіального устрою у ХХ ст. (<i>Ярослава Верменич</i>) | 73 |
| 1. Реформи 20-30-х рр.: цілі й мотивації | 76 |
| 2. Адміністративно-територіальний устрій українських земель поза межами УРСР | 91 |
| 3. Реорганізація адміністративно-територіальної системи у 50-80-х рр. ХХ ст. | 99 |
| Розділ 3. Спроби адміністративно-територіального реформування 2005 р.: уроки на майбутнє (<i>Ярослава Верменич</i>) | 109 |
| 1. Шляхи спрямування реформаторських зусиль | 110 |
| 2. Причини невдач | 117 |
| 3. У пошуках оптимальної моделі | 124 |
| Додатки: Аналітичні та довідково-інформаційні матеріали (<i>Олександр Андрущук</i>) | 133 |
| 1. Довідкові видання з адміністративно-територіального устрою українських губерній Російської імперії | 134 |
| 2. Інформаційно-довідкові матеріали з адміністративно-територіального поділу СРСР та РРФСР | 145 |
| 3. Аналітичні та довідкові праці з адміністративно-територіального поділу УРСР та України | 153 |

Вступ

Сучасний світ живе в ситуації стрімких соціальних трансформаційних змін, тенденцією яких є перехід від жорстко уніфікованих до децентралізованих систем. Ієрархічні вертикалі поступаються місцем горизонтальним зв'язкам, побудованим у формі мереж. Повсюдно зростає роль регіонів, які стають самостійними гравцями на політичних подіумах. Чи стає від цього світ безпечнішим? Навряд чи хтось сьогодні дасть однозначно позитивну відповідь на це запитання. Коли зростає ступінь свободи, множаться й ризики. А якщо враховувати гостре суперництво провідних політичних акторів за території й ресурси, ризики легко перетворюються на реальні небезпеки для тих, хто відстав чи вчасно не зорієнтувався.

Україна несподівано опинилася в епіцентрі суспільних збурень, і від того, чи вдасться їй відстояти незалежність і соборність, значною мірою залежатиме доля Європи і всього світу. Протистояти імперським зазіханням північного сусіда зможе лише соціум, що усвідомлює свої інтереси й здатен їх захищати. Поки що доводиться визнати: влада не повністю контролює ситуацію в країні, що вже обернулося втратою Криму. І якщо її територіальна організація не витримала випробування навіть не воєнним, а суто політичним і ідеологічним натиском РФ, саме час замислитися: які її вади здатні підтримувати сепаратистські настрої? Можливо, саме неспроможність владних структур упродовж 23 років незалежності провести давно назрілу адміністративно-територіальну реформу і спричинила, в ряду інших факторів, активізацію відцентрових тенденцій, які поставили країну на грань громадянської війни. На користь такого припущення свідчать і несподі-

вана популярність гасел федералізму, і готовність влади реалізувати найближчим часом масштабну програму децентралізації.

Очевидно, що вихід України з того гостро кризового стану, в якому вона уже тривалий час перебуває, прямо залежить від якості й глибини оптимізації територіального устрою. Тільки в такий спосіб їй вдасться вписатися у той об'єктивний процес регіоналізації світу, який відбувається на наших очах.

Значне ускладнення взаємозв'язків у сучасному світі зумовлене переплетенням двох протилежно спрямованих тенденцій. З одного боку, процеси інтеграції, формування глобальних економічних структур виразно уніфікують всі параметри суспільного життя. З другого, не менш виразно виявляються явища диференціації й фрагментації, повернення до традиційних культурних цінностей, активізації регіональних і локальних ідентичностей. Там, де ці процеси пущені на самоплив, неминуче формується конфліктне середовище, нарастають прояви нетолерантності й сепаратизму. Тому постійно регульована й видозмінювана регіональна політика перебуває в числі пріоритетів кожної держави, яка дбає про свій статус і суверенітет.

Проблеми геопросторової організації є ключовими в об'єктивному будівництві будь-якої суспільної системи. Йдеться насамперед про критерії внутрішнього членування території й організації системи управління нею. Успіх забезпечує їхня відповідність історично сформованій системі розселення, наближення центрів надання послуг до громадян, стала мережа комунікацій. В ідеалі в адміністративно-територіальній структурі мають враховуватися розміри і освоєність території, густина населення і його етнічні характеристики, стан комунікацій, історичний досвід соціально-економічних міжрегіональних зв'язків тощо.

Зрозуміло, що структурним розмаїттям у територіальних суспільних системах треба управляти вдумливо: підвищувати свободу їхніх складових частин, коли тотальна

зрегульованість стає на заваді їх розвитку, і навпаки, зменшувати ступінь свободи у разі появи виразних відцентрових процесів. З усвідомлення цієї простої істини виникла практика доповнення механізмів державного управління (які уособлюють єдність системи) інститутом місцевого самоврядування (покликаного підтримувати «структурне різноманіття»). Світовий досвід засвідчує: без ефективної системи самоврядування ніяка держава не здатна забезпечити стабільний розвиток соціуму. Єдиний засіб уникнення криз державності і створення надійного фундаменту для самоорганізації суспільства полягає в оптимальному співвідношенні владних імпульсів, що ідуть із центру, і автономності місцевого самоврядування.

Сучасний національно-територіальний простір України – узагальнений підсумок тривалої еволюції, в ході якої химерно перепліталися династичні й геополітичні інтереси, практичні потреби, далекосяжні політичні розрахунки. На кожному новому історичному етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації. Простежити в деталях картину усіх поділів і переділів практично неможливо, бо вони відбувалися не лише на рівні великих територіальних утворень – воєводств, полків, губерній, областей, але й на середньому й низовому рівнях, до того ж «перемалювання карт», як правило, тягнуло за собою і зміну форм управління. Однак історична регіоналістика, якщо вона всерйоз опікується своїм науковим статусом, не може абстрагуватися від уважного дослідження проблем «внутрішньої геополітики» (термін І. Лакоста).

Йдеться про необхідність як з'ясування логіки минулих адміністративно-територіальних перекроювань, так і особливо – розробки теоретико-методологічних моделей осмислення процесів «територіальної тектоніки». 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.

Не менш важливим уявляється й завдання узагальнення відображення змін в адміністративно-територіальному устрої в офіційних виданнях держав, до складу яких входили території сучасної України. Той факт, що радянські довідники перевидавалися мало не щороку, свідчив про відсутність у правлячої партії чіткої стратегії в національно-регіональному плануванні й прогнозуванні. Але влада ретельно стежила за тим, щоб уже здійснені спонтанні зміни потрапляли у довідкові видання у максимально стислі терміни: цього вимагали мобілізаційні завдання, яким коригування адміністративно-територіального устрою підпорядковувалися у першу чергу. Сьогодні ці видання мають не лише науковий, але й суто практичний інтерес. До Інституту історії України НАН України, якому надано право підтверджувати права на надання громадянства України, звертаються за довідками десятки людей. Інколи для того, щоб підтвердити народження особи на території України, доводиться звертатися до довідників, які давно стали бібліографічною рідкістю. Важливо бодай мати уявлення про те, які довідники і за які роки можуть надати найточніші відомості про те, до якої губернії, округу, району належав у зазначений час той чи інший населений пункт. Однак досі Україна не мала систематичного переліку довідників з адміністративно-територіального устрою, виданих в межах 1920-2013 рр.

Відділ історичної регіоналістики Інституту історії України НАН України має уже вагомі напрацювання у сфері дослідження адміністративно-територіального

устрою. Йдеться, зокрема про монографії «Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування» (В 2-х частинах. – К., 2009) та «Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри» (К., 2008). Запропонована в них схема періодизації вітчизняного адміністративно-територіального устрою базується на ґрунтовному аналізі досвіду управління територіями і суспільної самоорганізації, мотивацій територіальних поділів і переділів, усього внутрішнього політичного і культурного ландшафту. Історична регіоналістика в такий спосіб дістала власний вимір еволюції територіально-ієрархічної структури у майже тисячолітньому діапазоні. Зроблено було також спробу подивитися на проблему ширше: простежити особливості територіальної організації в Україні, систематизувати відповідний глосарій, проаналізувати досвід реформування адміністративно-територіального устрою, включно з невдало розпочатою і зупиненою реформою 2005 р. Переконавання у тому, що рано чи пізно завдання реформування територіальної організації все ж доведеться розв'язувати, спонукає відділ до дальшої роботи у цьому напрямі.

Те, що реформа адміністративно-територіального устрою, попри сучасні економічні й політичні труднощі, не втратила своєї актуальності, констатують і фахівці Інституту держави і права ім. В.М. Корецького. На їхній погляд, наявна адміністративно-територіальна структура України не відповідає загальним параметрам територіальної організації суспільства. Сформованій ще за радянських часів моделі територіальної організації влади притаманна концентрація управлінських повноважень у центрі. І хоч спроби її корекції у напрямі розширення управлінської автономії окремих територіальних рівнів неодноразово декларувалися, якісних змін у системі управління територіями не відбулося, не в останню чергу тому, що правові гарантії не забезпечені механізмами практичної реалізації.

У баченні фахівців-державознавців ключовою проблемою становлення повноцінної адміністративно-територіальної організації в Україні є недостатній рівень самоорганізації громадян, слабке структурування територіальних систем, їхня низька дієздатність. Внаслідок цього інститут територіального самоврядування лишається слабким та декларативним. Оскільки рівень управлінської автономії адміністративних одиниць часто є неадекватним реальному рівню дієздатності відповідних територіальних субсистем, сама адміністративно-територіальна структура втратила належну впорядкованість і надмірно ускладнилася.

Такий стан адміністративно-територіальної структури украї негативно позначається на процесах формування національно-громадянської ідентичності. «Брак загальнонаціональної ідентифікації населення кореспондує з домінуванням локальної, а подекуди регіональної самоідентифікації... Проблеми становлення місцевого самоврядування, непослідовність муніципальної реформи та значні перекося у формуванні інститутів самоврядування посилюють відчуженість та байдужість населення до участі у реалізації влади на місцях»¹.

Очевидно, що стратегію сталого регіонального розвитку сьогодні належить розробляти з врахуванням, по-перше, традицій і вад вітчизняної системи територіальної організації, а, по-друге, контексту євроінтеграційних процесів. Адже європейський підхід до розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципово відмінний від вітчизняного і ґрунтується на системно-функціонально-цільових засадах. Організація місцевого самоврядування там починається із визначення статусу кожного елемента системи, насамперед територіальної громади. На основі цілеспрямованого розведення функцій формуються повноваження тих чи інших інституцій. В Україні ж практика ігнорування самоврядних тенденцій перетворилася у відчутне гальмо регіонального розвитку.

Зрозуміло, що реформування системи адміністративно-територіального устрою за сучасних умов – складне системне завдання, яке потребує і великих коштів, і концентрації зусиль влади й громадянського суспільства. Потрібно у комплексі реформувати і інститути державної влади, і органи місцевого самоврядування, і систему територіального устрою, причому робити це за умов розбалансованості влади на Сході України внаслідок збройного протистояння, фінансової скрути, наростання протестних настроїв у поляризованому суспільстві. Але очевидно, що ніяка програма децентралізації не буде життєздатною без коригування вад територіальної організації, які дісталися Україні у спадщину від СРСР. Визначення головних орієнтирів регіональної політики і перебудова всієї системи управління по лінії «центр – регіон» з метою наближення центрів прийняття рішень до громадян, впровадження реальних самоврядних начал в усю систему управління територіями, створення відповідної європейським нормам законодавчої і фінансової бази реформ – це лише невелика частина тих кроків, які необхідно зробити на обраному шляху.

Обережне ставлення до зміни адміністративних меж – головна умова перетворень, на якій особливо наполягають географи й управлінці. Розробка кожного проекту реформ, на їх погляд (який поділяють і автори даної праці), має базуватися на:

- ♦ аналізі змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період, сталості (чи несталості) конкретних ділянок сучасних адміністративних кордонів, вивченні природно-історичної основи адміністративного районування, стабільності виконання містами адміністративних функцій;

- ♦ дослідженні мереж відомчого поділу країни (військових округів, округів з керування енергогосподарством, залізницями тощо) – вони інколи точніше, ніж адміністративно-територіальний устрій, відбивають реальний

господарський, транспортний та соціальний поділ території;

♦ порівнянні існуючих схем галузевого та інтегрованого економічного, соціального та інших видів районування – і розробці на цій основі нової моделі регіоналізації;

♦ вивченні ареалів тяжіння основних міст, насамперед у сфері трудових ресурсів та виробничих і культурних зв'язків;

♦ аналізі соціально-культурної забезпеченості міст різного рангу для виконання функцій адміністративних центрів;

♦ комплексному вивченні територіальних особливостей умов та рівнів життя, явищ регіоналізму, виявленні й усунуванні культурно-географічних протиріч, бар'єрності існуючих адміністративних кордонів².

На наше переконання, виходячи з цих конкретних завдань, має осмислюватися й історичний досвід адміністративно-територіального реформування. Не можна, приріром, не враховувати навіть дуже віддалений в часі досвід самоорганізації людських спільнот, тому що обриси нинішніх внутрішніх кордонів склалися в різні часи, під впливом різних чинників – війн, династичних угод, спонтанних переміщень великих мас населення. Систему підпорядкування могли визначати імперські устремління держав-метрополій, сталі чи тимчасові інтереси еліт, результати угод, укладених у чужих столицях. Особливо важливим уявляється аналіз причин, чому жодна з адміністративно-територіальних реформ, здійснюваних і у 20-30-х, і у 50-60-х рр. минулого століття, не дала вагомих позитивних результатів. Очевидно, що невдачі були зумовлені насамперед тим, що реформаторам з самого початку бракувало наукової моделі оптимального адміністративно-територіального устрою. Метод проб і помилок, помножений на поспішність, призвів до «ходіння по колу» і спонтанного повернення до попередніх форм адміністративно-територіальної організації. Відверто волюнта-

ристські ухвали не тільки компрометували реформу в очах громадськості, але й створили безліч проблем, які дісталися у спадщину незалежній Україні.

Ситуація, в якій нині перебуває країна, значною мірою визначається тривалим протистоянням на регіональному рівні – політика центру не дістає розуміння насамперед у Донецькій та Луганській областях. Реформування промислового комплексу Донбасу, без якого втрачає сенс навіть сама розмова про модернізаційні завдання, потребуватиме глибокої децентралізації владних повноважень з перенесенням їх значної частини на рівень територіальних громад. За умов спровокованої сепаратистами нестабільності і значного діапазону розбіжностей у суспільних настроях проведення такої реформи не обійдеться без ускладнень. Але ще більші ризики й загрози таїть стратегія імітації реформ або й відсторонення від будь-яких спроб оптимізації управлінських функцій та адміністративно-територіального устрою. Гадаємо, що осмисленню минулого досвіду реформ і вилученню необхідних уроків якоюсь мірою сприятиме і пропонована праця.

¹ Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід // За ред. І.О. Кресіної. – К., 2011. – С. 6.

² Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи вирішення. За ред. В.Г. Яцуби. – К., 2003. – С. 305.

Розділ 1

Адміністративно-територіальний устрій в Україні як наукова проблема

Якщо уважно придивитися до головних контурів вітчизняного адміністративно-територіального поділу, неважко дійти висновку: вони зберігають обриси початку 30-х рр. минулого століття. Такій стабільності «внутрішніх кордонів» можна було б лише радіти, якби вони не віддзеркалювали безліч диспропорцій, неузгоджень, смислових підходів тодішніх «вершителей доль». Інакше, власне, й не могло бути: на самому піку сталінських репресій, який припав на 30-і роки, навряд чи хтось наважився б коригувати без вказівки «згори» обласні й районні межі. Пізніше певні спроби робилися, але сила інерції виявлялася потужнішою, ніж ентузіазм реформаторів.

Сьогоднішні параметри вітчизняної територіальної організації – спадок буремного ХХ століття з його пошуками, відкатами, далеко не ідеальною системою адміністрування й управління. На виклики ХХІ століття, пов'язані з процесами світової соціотрансформаційної динаміки, переглядом параметрів «центральності/периферійності», новим осмисленням ролі кордонів і погранич вона ніяк не відреагувала, і це вже спричинило серйозні дисбаланси, аж до втрати (сподіваємося, тимчасової) територіальної цілісності країни. Нині країна, хоч і у надскладних умовах, дістала шанс реалізувати нарешті програму децентралізації і в її процесі усунути успадковані від минулого очевидні вади системи адміністративно-територіального управління.

Хоч з якими критеріями підходити до аналізу структури територіальної організації в Україні, не можна не бачити того, що вона являє собою доволі аморфну цілісність, на стан якої виразно впливають консервативні рудименти

далекого минулого, відлуння колишньої розчленованості, конфронтаційної ментальності, «революційних» експериментів радянської доби, наслідки протистояння регіональних еліт. Події «помаранчевої революції» і наступні ознаки дестабілізації у політичній сфері вже вкотре підтвердили, що регіональна поляризація в Україні є довгостроковим чинником і що протистояння умовного Сходу й умовного Заходу – реальність, з якою владні структури повинні рахуватися постійно. Регіональні еліти орієнтуються на різні стандарти націєбудівництва, мають відмінні зовнішні орієнтації. Регіональна біполярність виявляється і в різних оцінках минулого, ціннісних пріоритетах, у виборі полі- 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 стратегії, спрямованої на подолання регіональної біполярності. Реформування адміністративно-територіального устрою в комплексі із оптимізацією регіональної політики повинне зайняти у цій стратегії роль ключової ланки. В ході цієї роботи за умови її належного наукового і ресурсного забезпечення 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. Лише на цьому шляху можна покласти край спровокованій політичними елітами асиметрії, усунути ознаки розколу в елітному середовищі, відновити єдність правового поля держави. Водночас долатимуться виразні ознаки своєрідного «кентавризму», який виявляється в орієнтації на взаємовиключні цінності і амбівалентності політичної поведінки.

Очевидно, що з реформуванням територіальної організації не можна зволікати, але й поспішність тут може відіграти злий жарт, як уже було в українській історії. Проблему регіоналізації як оптимального облаштування політичного простору неможливо розв'язати серією директивних ухвал. Тут потрібне серйозне наукове осмислення всього попереднього досвіду територіальної організації, причому обов'язково на міждисциплінарній основі, із залученням напрацювань не лише економістів і теоретиків управління, але й географів, істориків, демографів, етнополітологів, екологів тощо.

Сталося так, що хоча проблеми територіальної організації були в СРСР постійним предметом досліджень, ракурс їм був заданий відомою формулою «єдності економічного й адміністративного районування». Тому цей напрям був монополізований економіко-географами, а проблеми інституційно закріпленого членування території взагалі випали з поля зору. Тому, як переконливо показав російський регіонознавець В. Каганський уже після розпаду СРСР, «власна реальність АТП лишається маловивченою; як самостійний і цілком закономірний об'єкт система адміністративного районування майже не досліджується. Немає типологій адміністративних одиниць, які рівною мірою враховували б декларативні і реальні функції таких районів, не виявлена логіка побудови системи АТП, не з'ясовані причини й форми протиріч між декларованою, «ідеальною» логікою АТП і реальними формами адміністративних одиниць»¹.

Усвідомлення того, що «процеси кризово-конфліктного характеру в основі своїй закладені у каркас системи», зумовлює необхідність як з'ясування логіки минулих адміністративно-територіальних перекроювань, так і особливо – розробки теоретико-методологічних моделей осмислення процесів, які той же автор називав «територіальною тектонікою», з метою уникнення небажаних біфуркацій. Для України, яка є «уламком» колишнього СРСР, ці завдання є не менш актуальними, ніж для РФ. Міждисциплінарність проблеми і розмаїття методологічних підходів вимагає

особливої уваги до ключових дефініцій, чіткого визначення понять «територіальний устрій», «регіон», «адміністративно-територіальна одиниця», «поселення», «грумада» тощо. Конче необхідно в процесі цієї роботи не лише усунути на решті плутанину у застосуванні понять «населений пункт» та «адміністративно-територіальна одиниця», але й розставити усі крапки над «і» у визначенні повсюдності місцевого самоврядування з поширенням юрисдикції громад поза межі населених пунктів. Цікавим може бути просторовий аналіз конфігурації територіально-адміністративних одиниць на основі зіставлення картографічних зображень по періодах, із виявленням закономірностей районування. Йдеться насамперед про важливість критичної оцінки системи територіального устрою 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 подібнення; зміна критеріїв, принципів формування системи адміністративно-територіального поділу).

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, особливості топоніміки тощо). Аналізу адміністративно-територіального поділу при цьому надається першорядного значення, оскільки до нього «прив'язані» бюджетна й фінансова системи, статистичний облік, прогнозні розрахунки. Для системи управління територіями багато важить не тільки бачення сьогоднішньої регіональної структури, але й проникнення у глибину століть з метою з'ясування мотивації наших пращурів щодо територіальних поділів і переділів.

Можна сказати й більше: дальший успішний розвиток науки про суспільство значною мірою залежить від ступеня

дослідження проблем територіальної організації на всіх історичних етапах, доступних осмисленню. Адже ретроспективний погляд на те, як влада структурувала підпорядкований їй простір, шукаючи оптимальний з її погляду статус периферій по відношенню до центру, як ламала усталені вже адміністративні межі, якщо вони здавалися їй незручними, як вводила нові шаблі управління, пристосовуючи їх до ускладнених потреб, як перекроювала карти, щоб зменшити відстань між собою і підлеглими – це занурення у скарбницю історичного досвіду, в якій можна знайти і приклади, гідні наслідування. Не йдеться, зрозуміло, про прямі запозичення – радше про аналогії, які, як показав у свій час М. Вебер, здатні допомогти у простеженні зміни різних видів поєднання і розділення господарчих, адміністративних та інших функцій, а, отже, прояснити співвідношення раціональності й ірраціональності у житті соціумів².

Наскільки надійні ці опори у світі, переобтяженому геополітичними підходами з притаманною їм ворожістю й агресивністю? Чи підвладний взагалі науковим поясненням феномен «стиснення часу – простору» (З. Бауман), коли всі просторово-часові межі стають умовними й розмитими, а для багатьох соціумів неспроможність пристосуватися до умов глобалізованого світу стає «знаком знедоленості й деградації»? Чи залишиться територія основною підвалиною державного суверенітету? Локальність чи транслокальність переважатиме у мережевих системах, що змінюють звичні просторові ієрархії? Шукати відповіді на ці та інші споріднені питання немисливо без заглиблення у складні контексти граничності, специфічності порубіжних соціумів, історичних витоків демаркаційних ліній тощо. А отже, проблема внутрішніх кордонів стрімко переростає ті прикладні рамки, з якими ми звикли її пов'язувати. Без ґрунтового теоретичного осмислення того, що значать у її житті центри економічної діяльності, кордони, регіональні відмінності, будь-яка держава приречена на стратегічну сліпоту.

1. Еволюція адміністративно-територіальної структури: модельна схема

Територіально-ієрархічна структура у кожній країні виростає з історичного досвіду тривалого співіснування людських спільнот і вибудовується відповідно до владної ієрархії. В ідеалі у ній мають враховуватися розміри і освоєність території, густота населення і його етнічні характеристики, стан комунікацій, історичний досвід соціально-економічних міжрегіональних зв'язків тощо. На практиці ж на параметри адміністративно-територіального устрою найбільшою мірою впливають політичні й геополітичні чинники. Кількість, розміри, конфігурація адміністративно-територіальних одиниць здавна визначалися правителями відповідно до результатів воєнних зіткнень, династичних угод, потреб освоєння завойованих територій.

Аналіз особливостей еволюції адміністративно-територіального устрою українських земель ускладнений тривалою бездержавністю і розчленованістю ареалу українського етнічного розселення, умовним характером міждержавних і міжрегіональних кордонів. Лише незначною мірою територіальні зміни, що мали здебільшого стадіально-циклічний характер, зумовлювалися внутрішніми потребами розвитку територій, особливостями розселення чи розвитком природних взаємосуперечливих процесів інтеграції та фрагментації. Значно частіше вони були продиктовані власними, здебільшого геополітичними й фіскальними, інтересами держав-метрополій, для яких українські землі були «окраїнами», а то й «внутрішніми колоніями». Перебуваючи на стику різних цивілізацій, територія України упродовж віків була своєрідною буферною зоною, ареалом співіснування різних культурних традицій і управлінських систем.

Сучасний національно-територіальний простір України – узагальнений підсумок тривалої еволюції, в ході якої химерно перепліталися династичні й геополітичні інтереси,

практичні потреби, далекосяжні політичні розрахунки. На кожному новому історичному етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації. Як уже зазначалося, простежити в деталях картину усіх поділів і переділів практично неможливо – надто багато чинників наклали відбиток на цей процес. Дослідження змін територіальної організації у звичній для вітчизняних істориків манері – по періодах – теж не завжди може виявитися продуктивним, тому що принципово різні форми територіальної організації не так вже й рідко співіснували – приміром, губерньська система запроваджувалася при збереженні основ полкового устрою. В ідеалі кожна з цих форм варто досліджувати окремо – на всьому просторі їх існування. Тут же доведеться задовольнитися схематичним відтворенням загальної картини перекроювань територій, пов'язаних насамперед із змінами в їхньому політичному статусі.

У свій час ще В.Кубійович переконливо довів, що адміністративний поділ рідко перебуває в гармонії з географічними поділами. «Він є компромісом різних тенденцій, а саме – давнього адміністративного поділу, актуальних політичних і національних тенденцій щодо господарських змін і господарської еволюції, стану комунікації, притяжної сили більших осередків тощо»³. Традиції районування в Україні сягають глибини віків; в них відбилися сформовані історично особливості досвіду багатьох поколінь, пов'язані із способами розселення людей, природокористуванням, організацією господарства, соціального устрою. В міру розвитку суспільних процесів зменшувалася роль природних факторів, натомість зростало значення соціокультурних, сполучених із політичними розрахунками. Оскільки у багатосотлітньому часовому діапазоні відносини між імперськими центрами й українськими регіонами склалися за схемою «домінування – підкорення», «горизонтальні» міжрегіональні зв'язки були, як правило, слабкими.

«Прив'язка» районістики до адміністративно-територіального поділу виражена особливо рельєфно і простежується на всьому просторі доступного осмисленню історичного знання. В Україні основними одиницями адміністративно-територіального поділу в різні часи були землі, волості, воєводства, повіти, полки, сотні, намісництва, губернії, комітати, жупи, округи, райони, області. Як просторові форми організації суспільного життя вони певною мірою структурують картину організації управління на місцях на різних історичних етапах, допомагають створити оптимальне уявлення про регіональні та інші групові інтереси, особливості ментальності населення різних частин України, національні традиції в побуті. Кожен тип перелічених територіальних утворень тією чи іншою мірою був об'єктом історичних досліджень. Спроба осмислення еволюції вітчизняного адміністративно-територіального поділу у майже тисячолітньому часовому діапазоні нами зроблена у двотомній монографії «Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування» (К., 2009). Запропоновану у цій праці схему періодизації територіально-ієрархічної структури вважаємо доцільним відтворити і у даному дослідженні.

Зрозуміло, що не варто жорстко прив'язувати особливості регіонального розвитку лише до специфічності територіальної організації на різних історичних етапах. На формування просторових відносин впливали характер освоєння простору, тип етнічного розселення, ступінь урбанізованості території і ще багато чинників. Доволі умовні внутрішні кордони України, за Н. Яковенко, розділяли не лише держави і адміністративно визначені території, але й мовні та етнічні групи, релігії, ареали відмінних економічних укладів, культурні системи, і саме це зробило українські терени «яскраво вираженою контактною зоною з вельми строкатим спектром соціокультурних феноменів»⁴. Але доля України склалася б інакше, якби членуванням її майбутньої території не займалися у чужих столицях. Чит-

кий регіональний поділ, що став наслідком тривалої розчленованості, успадкувала й незалежна Україна – разом з незбігом ціннісних орієнтацій на масовому і елітному рівнях. Простеження етапів у розвитку процесів регіоналізації може бути корисним для відтворення причин регіональної строкатості і мінімізації її ймовірних негативних наслідків.

Доводиться визнати, що у виділенні таких етапів не можна обійтися без чималої дози суб'єктивності. Польська дослідниця Б. Скарга справедливо звертає увагу на абсолютну умовність в упорядкуванні історії: «коли ми виступаємо з новою пропозицією періодизації в історії, то ця пропозиція більше говорить про нас самих, ніж про досліджуване минуле, оскільки у цій пропозиції криються наші уявлення про час, історію, суспільство тощо»⁵. Однак вірно і те, що історія має свої вузлові пункти і свої фази, без виокремлення яких неможливо зрозуміти закономірності історичного розвитку, обумовлені як геополітичними, так і внутрішніми чинниками. Простежуються певні фази і у складній палітрі поділів і переділів української території. Умовно у ній 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 та інші писемні джерела XI-XIII ст. містять згадки про перші територіальні утворення, що прийшли на зміну племенам (Галицьку землю, Надбужжя, Холмщину (Забужжя), Перемишлянщину, Надросся, Переяславщину, Київщину). Система адміністративного управління Київської Русі генетично виросла із родоплемінного ладу і військово-десятичної 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 від-

носин, яка сформувалася на Русі, відбивала особливості різних форм соціально-економічного освоєння території і її членування. Зрештою і її занепад став наслідком того, що регіонально-корпоративні інтереси знаті взяли гору над загальнодержавними.

О. Мостяєв бачить у міжусобній боротьбі князів Русі передумову першої із значних біфуркацій в історії України, коли здійснювався вибір шляхів розвитку між централізованою та роздрібненою державою. Ця біфуркація була спричинена насамперед природним послабленням зв'язків між північними та південними регіонами країни, населеними різними племенами і народностями, і пов'язаним з цим превалюванням регіональних інтересів. Формування багатоцентрової системи політичних і культурних тяжінь у цих умовах стало неминучим. «У підсумку процес політико-територіальної інтеграції Київської держави припинився на початковій стадії: завершальний етап її існування з XI ст. був удільним»⁶. Процес дроблення могутнього державного конгломерату тривав більш як півтора століття. Якщо в середині XII ст. на Русі налічувалося лише 15 земель-князівств, то напередодні монгольської навали на цьому просторі існувало вже до півсотні квазі-державних утворень.

Період феодальної роздробленості Русі в сучасній літературі здебільшого розглядається не як розпад держави, а як зміна форм державного устрою – «відносно єдину й централізовану монархію змінила монархія федеративна»⁷. О. Субтельний ввів для характеристики цього періоду поняття «регіоналізм»; його прояви він бачить насамперед у тому, що князі, особливо молодші за віком, а також впливові бояри, усвідомили безперспективність для себе боротьби за Київ, і зосередили увагу на розширенні і збагаченні своїх вотчин. Із занепадом Галицько-Волинського князівства автор пов'язує епохальні зміни – українські землі більше не становитимуть серцевину важливих політичних об'єднань, а населенню доведеться боротися і

за політичне самовизначення, і за власне існування як окремої етнічної та національної спільності⁸.

Вакуум влади, що виник на південних теренах занепадої ще недавно могутньої держави, загострив боротьбу за її землі між сусідами – Великим князівством Литовським, Польщею, Угорщиною, Московією. Хоча формальними володарями цих територій були монголи, їхніх сил було замало для управління величезними просторами. Історики й досі дискутують навколо того, був перехід руських земель під владу Великого князівства Литовського добровільним чи це було завоювання. У різних князівствах цей процес мав свої відмінності, але загалом можна погодитися з думкою тих, хто вважає: інкорпорація українських земель до ВКЛ була здійснена на договірних началах, у формі кондомініуму, при збереженні данницької залежності окупованих Литвою територій від Орди⁹. Маємо, отже, своєрідну дипломатичну угоду між ВКЛ і Золотою Ордою, за якою вирішувалася доля спадщини Русі і її новий статус.

Із втратою власної державності русичів і вимушеним завоюванням 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. Київська і Волинська землі, а пізніше Чернігівщина й частина Поділля існували на правах удільних князівств, очолюваних представниками правлячої литовської династії, зберігався і давній поділ на волості й округи. Хоч замість удільних князівств поступово впроваджувалися намісництва, 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 новин не вводимо». До появи Литовських статутів, з якими пов'язана кодифікація права у ВКЛ, саме цими грамотами регулювався устрій окремих земель і їх взаємовідносини з центральною владою.

Дещо відмінним був адміністративний устрій Галичини, яка в середині XIV ст. потрапила під владу Польщі. До смерті короля Владислава Ягайла (1434) вона ще не була перетворена на провінцію польської держави, являючи собою домен (приватне володіння) польського короля. Зберігалася руська адміністративна система староств: разом з намісниками короля – каштелянами – старости зосереджували у своїх руках майже всю політичну і судову владу. Їм підлягали місцеві городові воєводи.

Об'єднання Корони Польської і Великого Князівства Литовського у 1569 р. докорінно змінило статус українських земель: вони перейшли під юрисдикцію Польщі і стали об'єктом посиленої експансії, колонізації, покатоличення. Уважно простеживши цей процес у книзі «Перетворення націй: Польща, Україна, Литва, Білорусь. 1569-1999», відомий американський історик Тімоті Снайдер вважає Люблінську унію етапною подією, що поклала початок трансформації ранньомодерної польської нації у чотири модерних нації, однією з яких була й українська. Але відчутною вадою проекту Речі Посполитої була закладена у його фундамент нерівність: на відміну від Литви, Русь не стала у ньому повноправним партнером Польщі. Зумовлені цим фактом соціальні, етнічні, культурні антагонізми обернулися в кінцевому рахунку політичним провалом усього проекту¹⁰.

Під тиском польської 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 рр., фігурують Львівська і Галицька земля, Холмська земля, Подільський край, Волинська країна, Київське воєводство¹¹.

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. Станово-шляхетська демократія, притаманна політичній системі Речі Посполитій, мала певні ознаки федеративності (кожна з її складових мала власний уряд, фінанси, навіть військо). Королівську владу, виборну без права передавання її у спадок, обмежувала конституція, прерогатива ухвалення якої належала Вальному сейму. Регіональні інтереси забезпечувалися значною мірою завдяки місцевим сеймикам – поруч з державним централізованим правлінням існувало станове самоврядування.

Яскравою своєрідністю відзначався козацький етнокультурний пласт, що мав власну систему організації з елементами духовно-лицарських начал і своєрідними традиціями військового побратимства. Особливий науковий інтерес становить дослідження притаманних запорозькому козацтву механізмів прямої демократії, зокрема інституту козацької ради («рицарського кола»). На жаль, початковий етап історії Запорожжя дуже слабо відображений у джерелах, і справа тут, як точно підмітив П.Сас, не тільки і не стільки у руйнівному впливі часу, а й у тому, що тогочасне запорозьке козацтво «існувало в межах материка усної культури»¹². Утім, навіть з уривчастих відомостей, залишених у подорожніх нотатках і описах Б.Папроцького та Г. Боплана, досить виразно вимальовується військово-корпоративний, з помітною рицарською орієнтацією, устрій запорозької спільноти. Найбільш виразні притаманні йому специфічні риси – апелювання до звичаїв («старовини») як стала ментальна установка, високий

моральний авторитет «старших козаків», повага до символів і ритуалів, особлива «метамова» з акцентом на вищості громади щодо будь-якого посадовця, не виключаючи гетьмана. Секрети тривкості особливого статусу Запорозжя значною мірою пояснюються опорою на традицію у сполученні із запозиченням елементів тогочасного «рицарського права».

В. Смолій та В. Степанков звертають увагу на надзвичайно важливе значення для розвитку національної самосвідомості українців процесу творення козацтвом підвалин державності в південному регіоні Наддніпрянщини. Становлення тут самоврядування, судочинства, військової організації перетворило владу польського короля у формальну – за висновками сучасників, козаки «наче створюють у великій Речі Посполитій іншу Республіку». З кінця XVI ст. в козацькому середовищі виношуються ідеї запровадження власного адміністративно-територіального устрою, які дістали оформлення у вигляді 6 полків під час складання козацького реєстру 1625 р.¹³

Істотний вплив на систему територіальної організації українських земель справляло поширення в містах німецького (магдебурзького) права з певними ознаками самоврядування. Вплив цей був неоднозначним. З одного боку, звільнення міст, що дістали магдебурзьке право, від юрисдикції урядової адміністрації перетворило міщанство в окремий стан і сприяло наближенню рис українського міського устрою до відповідного західноєвропейського. З другого 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»¹⁴.

Третій період у розвитку адміністративно-територіальної системи збігається з часом формування власної української державності в результаті завоювань Національ-

ної революції середини XVII ст. Те, що відбувалося у цей час в Україні, вписувалося у складний процес формування в Європі нової системи політичних структур і державних інститутів на ґрунті перетворення «приватних» сюзеренно-васальних відносин у міждержавні. Претендуючи на певний міжнародний статус, українська козацька держава могла легалізуватися в очах володарів сусідніх країн лише шляхом відмови від прямого підпорядкування Війська Запорозького польському королю і переведення колишніх відносин підданства у формат протекторату. У тогочасних європейських традиціях полівасалітетної залежності це могло диктувати одночасний пошук кількох сюзеренів. Від втрати власної правосуб'єктності і місцевих традицій державу Богдана Хмельницького врятувала наявність власного, хоч і не тривалого в часі, але глибоко закоріненого досвіду територіальної організації у вигляді полкового устрою, сполученого з початками міського самоврядування.

Скасування польської системи адміністративно-територіального устрою і запровадження полкової структури 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)¹⁵. 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 готовності¹⁶. Упродовж більш як століття автономія Війська Запорозького 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 в своїй основі полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій являв собою по суті першу спробу врахування в територіальній організації українських інтересів, етнічних кордонів, традицій розселення. Елементи демократизму у новій державній системі знаходили свій прояв насамперед у дотриманні принципу виборності на всіх рівнях управління – від гетьмана до городского отамана, а також у діяльності «чорних» та старшинських рад, на яких розв'язувалися основні проблеми суспільного життя. 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 після поділу України по Дніпру, коли 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. Але той конструктивний потенціал, який ця система містила, поступово втрачався, з одного боку, під впливом цілеспрямованих руйнівних зусиль держав-метрополій, а з другого – внаслідок перетворення

«однодумного громадського суспільства» (М. Максимович)¹⁷ на конгломерат кількох «гетьманств» з виразним міжстановим і внутрістановим розшаруванням. Замикання козацької старшини на власних станових інтересах все частіше спонукало її вибудовувати систему суспільних відносин на хиткому фундаменті соціальної відчуженості і протистояння. Боротьба демократичної й авторитарної тенденцій у Гетьманаті велася із виразною перевагою останньої, що зрештою і зумовило (за умов неухильно зростаючого імперського тиску Росії) трансформацію формально суверенної держави у російську автономію з вельми обмеженими функціями. Скасування гетьманства у 1764 р. означало по суті завершення процесу інкорпорації Української козацької держави в Російську імперію.

Четвертий період у розвитку адміністративно-територіальної організації на українських землях збігається із поширенням на них російського та австро-угорського адміністративно-територіального устрою. Атмосфера гострої конфліктності, в якій відбувався цей процес на Лівобережжі, створювалася як експансіоністським за своїм характером типом російської модернізаційної моделі, так і специфічними інтересами значної частини козацької старшини – тими, які все ще лежали переважно у площині західних ціннісних орієнтацій. Невдача антиросійського виступу І. Мазепи понизила планку її домагань, але ідея автономії і надалі підживлювала протестні настрої. Австрійська модернізаційна модель була більш поміркованою, з деякими ознаками «освіченого абсолютизму», але не менш централізаторською. Специфічність її полягала у невизначеності статусу Галичини та постійному перекроюванні її територіальних обрисів. Політика за схемою «поділяй і володарюй» базувалася тут на подвійних стандартах і преференціях для польської спільноти, якій відводилася роль провідника австрійського впливу на українців (русинів); останні вважалися малоосвіченими і органічно нездатними до участі в управлінні.

У процесі ліквідації української автономії Росія поступово вводила 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 у 1775 р. в Російській імперії система губернських установ «була заснована на поліцейському і фіскальному принципі» і тому виявилася «штучною, такою, що не ґрунтувалася на господарсько-економічних ознаках»¹⁸. До уваги бралася 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 системи укрупнених адміністративних одиниць – намісництв стало новим етапом у процесі уніфікації територіальної адміністрації.

Упродовж XIX ст. на українських територіях Російської імперії усталилася триступенева адміністративно-територіальна структура: політичними утвореннями першого порядку були губернії, які на певних історичних етапах об'єднувалися в генерал-губернаторства, другого – повіти, третього – волості і населені пункти. Окремі території мали статус градоначальств. Як експеримент була запроваджена система військових поселень, але від неї досить швидко довелося відмовитися.

Двоступенева система вибудовувалася на територіях, які опинилися у складі Австро-Угорської імперії, де на першому рівні перебували коронні краї, на другому – округи (цинути, жупи). У Східній Галичині неприродне поєднання в одній адміністративній провінції двох народів і польська

монополія в управлінні стали причиною гострих тертів і незгод. Але польський чинник теж не можна оцінювати односторонньо: поляки давали українцям «наочний приклад національної самоорганізації»¹⁹. 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.

Впродовж XIX століття регіональна структура Наддніпрянської 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). Що ж до Західної України, то особливості цього регіону визначалися його належністю до західної цивілізації. Щоправда, стосовно XIX століття поняття «Західна Україна» було розмитим і неусталеним – М. Грушевський застосовував його як збірне, що включало і Поділля, і Волинь, і Побужжя²⁰. Історики, що працювали в західноукраїнському регіоні, цього поняття взагалі уникали. Для визначення територіальних меж у дослідженнях використовувалися історичні назви – Галичина, Червона або Галицька Русь (Д. Зубрицький, С.Томашівський), Галицько-Карпатська Русь (Я. Головацький), Галицько-Володимирська Русь (С.Шараневич), Червона Русь (О.Партицький), Русь Галицька, Буковинська й Угорська (С.Перфецький), Гуцульщина (І.Франко). А відмінності у суспільно-політичному устрої і соціонормативній культурі Галичини, Буковини й Закарпаття були настільки очевидними, що правомірність віднесення їх до одного регіону ставилася під сумнів і тоді, і пізніше.

З пошуком власних, українських моделей територіальної організації пов'язаний п'ятий період становлення адміністративно-територіального устрою в Україні, який відноситься до часів нетривалого існування УНР та ЗУНР.

Вперше 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 губерньсько-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 мислилися і як судові і як виборчі округи. Але головним фундаментом її мала стати ідея децентралізації і широкого громадського самоврядування: до компетенції центральної виконавчої влади (Ради Народних Міністрів) планувалося віднести лише «справи, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої й національної самоуправи, або дотикають цілої республіки»²¹. Оптимальний територіальний поділ України, доводив Грушевський, мислимий лише на ґрунті «натуральних», реальних зв'язків²².

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». Але об'єднання виявилось декларативним і нетривалим.

Шостий період у становленні адміністративно-територіальної структури в Україні пов'язаний з формуванням

державної території УРСР і одночасним територіальним закріпленням результатів нового розчленування України. Ієрархія територіальних утворень в СРСР зазнала значних змін: політичними регіонами першого порядку стали союзи, другого – автономні республіки (в УРСР – Молдавська автономія). На третьому рівні існували області (з 1932 р.), економічні адміністративні райони (у 1957-1965 рр.), міста обласного підпорядкування. Політичними одиницями четвертого порядку стали райони, території міських, селищних і сільських рад, райони міст обласного підпорядкування тощо. Така ієрархія не відзначалася впорядкованістю, що стимулювало часті переділи територій. Безпрецедентні багаторазові перекроювання за відсутності скільки-небудь продуманої концепції регіональної політики не тільки вносили дезорганізацію і безлад в систему управління. Як точно підмітив В. Кубійович, вони справили вкрай негативний вплив на національну і регіональну самосвідомість. Якщо населення Західної України мало виразне відчуття власної осібності 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 регіоналізм²³.

У радянському баченні адміністративно-територіальна одиниця являла собою штучно створений просторово-політичний інститут, підпорядкований модернізаційним завданням. Саме ця штучність, яка допускала нескінченні зміни територіальних конфігурацій, і зумовлювала крайню нестійкість територіальних утворень і нестабільність специфічних місцевих (регіональних) інтересів. За висновками сучасних фахівців з теорії управління, запровадження у 20-х рр. районного рівня адміністративно-територіального устрою не ґрунтувалося на якихось реальних потребах, а мало на меті створення вузлових пунктів реалізації директив партії і радянської влади²⁴. Принцип зміцнення пролетарського керівництва суспільством передба-

чав, зокрема, пріоритетність для розміщення центрів у містах із значним прошарком робітництва. Довільно скроєні регіони у цих умовах не мали ні найменших шансів навіть витворити ідею власної самодостатності, не кажучи вже про її практичне втілення.

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. Запроваджувалася 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.

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 постала 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 анексії, 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 воєводств, повітів, країв (при чому відроджувався принцип об'єднання українських земель з 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 в період Другої світової війни. Загальний підсумок цього періоду – з'єднання у межах одного політичного цілого – УРСР – основного масиву українських етнічних земель. Незалежно від мотивів, якими керувалися глави держав-переможниць у війні, це була визначна подія в історії українського народу, що означала реалізацію вистражданої ідеї соборності. Щоправда, мрію про Україну «від Сяну до Дону» повністю реалізувати не вдалося: і в Росії, і в Польщі, і в новоутвореній Молдавській РСР лишилися значні території з переважно українським населенням. Але сам процес воз'єднання, хоча й був сприйнятий неоднозначно на заході України, зміцнив відчуття єдності віками розділеного народу. Економічний, а відтак і політичний потенціал України зріс, а галицька ментальність справила відчутний вплив на процеси національного самосвідомлення. 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 у 1991 р., характеризується стабільністю адміністративно-територіального устрою, яка, проте, викликає в суспільстві чимало нарікань. Бурхлива законодавча діяльність в галузі узгодження завдань державного управління і місцевого самоврядування виявилася малорезультативною. Фахівці з теорії управління і практики-управлінці звертають увагу на законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-тери-

торіальних одиниць, а також порядку й механізмів вирішення питань, що виникають у царині адміністративно-територіального устрою. Всупереч Конституції серед адміністративно-територіальних одиниць існують такі їх різновиди, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міська рада. У багатьох випадках на території одного міста розташовується інше. Критерії віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст лишаються розмитими, це ж стосується і критеріїв для утворення районів, районів у містах. На нижчому рівні існує надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць – навіть за умови скорочення чисельності сільського населення та кількості сіл тенденція до зростання кількості сільрад зберігається. Дається взнаки невизначеність і непозначення на відповідних планово-картографічних матеріалах, а також у натурі, меж адміністративно-територіальних одиниць, або ж визначення таких меж без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів і перспектив розвитку населених пунктів.

Фахівцями звертається 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.

Гостру проблему для вітчизняної територіальної організації створила анексія Криму Росією. Не визнана світовою спільнотою, вона, однак, неймовірно ускладнила як українсько-російські відносини, так і правові підвалини визначення форм власності, бізнесової діяльності, забезпе-

чення прав людини на півострові, який Україна продовжує вважати своєю, хоч і окупованою, територією.

У підсумку, отже, можемо говорити про часткову втрату територіальної цілісності України, відновлення якої мислиме лише на основі перетворення України з об'єкта світової трансформаційної динаміки на її суб'єкт. У надскладне завдання за умов тривалого збройного конфлікту перетворилося облаштування кордону з Російською Федерацією. Чимало ускладнень, пов'язаних насамперед з гострою поляризацією еліт і слабкою дієдатністю Верховної Ради, виникне на шляху конституційного процесу, а без внесення змін до Конституції неможливо навіть розпочати реформу адміністративно-територіального устрою. Отже, сподіватися на швидкі темпи просування на шляху децентралізації не доводиться. Неминучий «часовий люфт» має бути компенсований якістю аналітики й посиленням контролю суспільства за забезпеченням змін у напрямі, який би максимально відповідав очікуванням населення.

Функціональна спроможність держави та її інституцій вирішальною мірою залежатиме від того, якими темпами долатиметься недовіра у відносинах між владою й громадянами і наскільки успішно розв'язуватимуться завдання оптимізації систем управління й адміністративно-територіального устрою. Як показує історичний досвід, їх ефективність прямо залежить від врахування в політиці особливостей розселення, зручності транспортних комунікацій, максимального наближення до громадян центрів надання послуг. Доведеться рішуче відмовлятися від радянської спадщини, коли регіональна політика була фактично підмінена регіональним плануванням, розпорошеним по багатьох міністерствах і відомствах, а політичне управління – адміністративним із майже повним витісненням населення із сфери політичних (владних) відносин.

Безумовно, має рацію вітчизняний історик Володимир Бойко: успадкована від СРСР адміністративно-територіальна система відверто архаїчна, бо мотивацією у її ство-

ренні було насамперед забезпечення тотального політичного контролю над населенням країни. Навіть міркування економічних інтересів були у ній вторинними. Реформу місцевого самоврядування й територіальної організації дослідник розглядає як проблему виживання й осучаснення української держави. І водночас – як проблему повернення до власних традицій²⁵.

Традиція децентралізації – це саме те, що сьогодні потрібне для докорінного переформатування тієї системи організації простору, яка й досі базується на началах жорсткого домінування центру. У радянській системі територіального устрою, яка майже не зазнала змін за роки української незалежності, адміністративно-територіальний поділ виступав водночас і як каркас, на який була нанизана вся територіальна система облаштування суспільства й держави, і як обмежувальна рамка цієї системи. Універсальні осередки – регіони – формувалися як моноцентричні вузлові райони із суміщеними ієрархіями систем виробництва, розселення, соціокультурного побуту і т. ін. Домінантою організації тут виступає самоподібність (автомодельна симетрія) регіонів різних рівнів і самих цих рівнів; кожний регіон копіював інший, вищий за рангом, тому держава виступала як суперрегіон, а регіон міг розглядатися як мікродержава²⁶.

Внаслідок підспудного спротиву місць, а також величезного розмаїття регіональних і місцевих особливостей, можливості будь-яких центрів обмежені, – повсюди в світі вони змушені ділитися повноваженнями з місцями. В Україні тенденція до розширення місцевих компетенцій стала домінуючою в умовах незалежності, під впливом розвитку ринку й демократії. Складне переплетення вертикальних і горизонтальних зв'язків, різноспрямованих державних, групових, індивідуальних інтересів створює величезні труднощі на шляху формування самоврядної політичної системи. Але попри переваги централізованого управління саме децентралізація у розумних межах забезпечує на-

ближення апарату управління до людини, реалізацію вимог демократії.

Наскільки придатним є вітчизняний досвід членування простору для оптимізації територіальної структури в умовах незалежності? Зрозуміло, що навіть найкращі зразки, що виходили не з інтересів центру, а з місцевих потреб, копіюванню не підлягають. 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».

Заслуговує 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) виступає рушієм еволюції, то система поселень і політико-правова спадкоємність є носієм інерції²⁷.

Запозичена інерційність і є тим головним гальмом, яке надзвичайно ускладнює процеси реформування національно-територіального простору в Україні. При цьому химерно переплітаються як страх повторити невдалий досвід попередніх експериментів, так і притаманне бюрократичним структурам прагнення «міняти так, щоб нічого не змінювалося». На розуміння об'єктивних складностей (погані шляхи сполучення, нерегульовані транспортні проблеми, ймовірне ускладнення проблем медичного обслуговування тощо) накладаються інтереси й амбіції місцевих еліт, які над усе бояться втратити джерела особистого збагачення. Тому противників у майбутньої адміністративно-територіальної реформи в країні поки що більше, ніж прихильників.

2. Система ключових понять

Тезаурус регіоналістики постійно оновлюється й розширюється. Якісні зміни у ньому відбуваються, за запропонованою соціологами класифікацією, шляхом розширення значень (генералізація), відповідного їх звуження (спеціалізація), уточнення (елевація) тощо. Дається взнаки і значний вплив метафоричного моделювання.

Щоб не збитися на манівці упереджень і міфотворчості, маємо чітко відмежовувати поняття від метафор. Коли йдеться про кордони, призначенням яких у когнітивному сенсі є структурування «власного» життєвого простору й відмежування його від «чужого», надзвичайно важливо бачити і всебічно враховувати не лише механізми «трансловації» термінів, але й політичні мотиви доволі частої заміни чітких понять розпливчатими метафорами, здатними затемнювати сутність проблеми. Досить згадати у цьому контексті польську метафору «східних кресів», щоб показати, як проукраїнські за формою міфи й символи прокладали шлях ідеологічному експансіонізму.

У контексті міждисциплінарності й потужного тиску метафоризації понять під впливом постмодернізму проблеми тезаурусу набувають особливої актуальності, і не лише в системі історичного мислення. На основі напрацювань семіотики й семантики формується науковий простір тезаурології як підсистеми культурологічних досліджень. В поняття тезаурусу здебільшого вкладається процес систематизації й структуризації термінів навколо певного операційного ядра. Зрозуміло, що в історичній регіоналістиці таким смисловим ядром (дескриптором) виступає поняття *регіон*. Але не тільки воно – мова регіоналізму надзвичайно пластична, насичена метафорами й евфемізмами. Фахівці навіть констатують, що під впливом поширеного у сучасній науці конструктивізму в регіоналістиці спостерігається переважання епістемологічного (когнітивного) начала над територіально-географічним.

Найбільш узагальненим поняттям, запропонованим соціально-економічною географією для характеристики просторової організації, є поняття *територіальна суспільна система*. Цим терміном позначаються найрізноманітніші територіальні утворення: від держави в цілому до сільських поселень, але найчастіше його зміст ототожнюється з дефініціями «регіон», «адміністративний район», «місто», «область», «економічна система» тощо. Як бачимо, кожна з них тією чи іншою мірою пов'язана зі структурними елементами адміністративно-територіального устрою. З юридичного погляду територія конкретної територіальної системи має чіткі рамки, зафіксовані в адміністративно-територіальному поділі. Вона включає компоненти, які в сукупності становлять систему життєзабезпечення із природно-ресурсним потенціалом включно. Інакше кажучи, це установлена на кожному історичному етапі форма регіоналізації суспільства і водночас система територіальної локалізації управлінських функцій держави, закріплених у відповідних законодавчих актах з чітким розподілом управлінських і самоуправлінських функцій та повноважень.

Дещо вужчим за змістом і тісніше прив'язаним до території є термін «територіальна організація» – емке поняття, яке може застосовуватися і у широкому, і у вузькому значенні. У широкому сенсі в 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 і адміністративно-територіальну організацію держави. Під це поняття може підводитися також: 1) сукупність територіальних спільнот різного рівня та відносин між ними; 2) сукупність процесів чи дій, спрямованих на територіальне структурування суспільства²⁸.

Хоча в Україні проблеми територіальної організації обтяжені негативною – імперською й радянською – спадщиною, все ж саме ієрархічна структура просторових утворень створює той каркас, на якому тримається суспільна рівновага. Тому уявляється важливим показати, як співвідносяться з цим узагальнюючим міждисциплінарним поняттям терміни, які відображають структуру організації влади по вертикалі – від центру до місць.

Слід мати на увазі, що поняття «територіальна організація», хоч і відповідає в загальних рисах поняттю «адміністративно-територіальний устрій», але не рівнозначне останньому і є самостійним об'єктом державного права²⁹. Першим поняттям охоплюється як система географічної і соціально-економічної таксономізації, так і організація стосунків між державою та її територіальними частинами, а також сукупність і діяльність органів публічної влади на місцях. У такому широкому трактуванні поняття «територіальна організація» розглядається як чи не найширше міждисциплінарне поняття у сфері регіональних досліджень³⁰.

Російський регіонознавець М. Шаригін вбачав 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 розглядалася ним одночасно як явище і як процес. Як явище вона реалізується в формі ієрархії районів різного рангу, як процес має вигляд постійного руху і пульсації життя населення у просторі-часі³¹. Розвиваючи цю ідею, В. Колосов пропонує розрізняти два різновиди територіально-просторових систем (ТПС). ТПС де-юре – це політико-адміністративні одиниці, ТПС де-факто – т.зв. політичні регіони, створювані для зручності управління територіями, кордони яких не збігаються з усталеними. Їх неспівпадіння (як це існує сьогодні в РФ) здатне породжувати серйозні управлінські проблеми³².

Очевидно, що оскільки в поняття «територіальна організація» вкладається сукупність спільнот різного рівня, стан територіальної організації не можна визначити без врахування впливу владних відносин по всій вертикалі, починаючи від взаємодії гілок влади і кінчаючи компетенціями територіальної громади. В поняття територіальної організації входить як схема територіального членування, так і сукупність органів управління територіями. Ранжування територій відбувається на основі однотипності статусів і компетенцій тих органів влади і місцевого самоврядування, які на них розташовані. Від того, наскільки вдається відбити в територіальній структурі держави оптимальне поєднання інтересів центру і регіонів, завдань кооперації і спеціалізації територіальних одиниць, міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків, залежить в кінцевому рахунку ефективність державного організму і якість суспільних відносин.

Новітні підходи до визначення місця й ролі територіальності в житті соціумів акцентують увагу на тому, що вона визначається не тільки об'єктивними характеристиками території, але й тими смислами, які їй приписуються. Останні є об'єктом конструювання, і тому надзвичайно важливо засобами інформаційних і комунікаційних технологій протидіяти «герметизації» територіальних спільнот, забезпечувати громадянам відносну свободу у виборі «життєвих стилів». Відчуття «укоріненості» створює для індивіда максимальний комфорт і основу для порозуміння з іншими. Адже порозумітися з кимось і переконати його можна лише за умови, коли співрозмовники мають схожу культурну компетенцію і взаємодіють між собою. Територіальні ідентичності у такому баченні виявляються настільки ж «природними, наскільки «уявленими»³³.

Т. Татаренко звертає увагу на те, що розвиток територіальної організації відбувається за тими ж законами, за якими створюється й розвивається політико-правова система суспільства. Саме поняття територіальної організації

має подвійне тлумачення. З одного боку, воно є синонімом побудованої за територіальним принципом державної організації суспільства. З другого – це визначений порядок облаштування частин, на які поділена державна територія, створення економічних районів, національно-державних одиниць, виборчих округів тощо. Нерозрізнення територіальної організації як географічного чи політичного явища інколи ускладнює політико-правову категоризацію (приміром, сільрада виступає як певна територіальна одиниця, а сільська рада – як територіальний орган державної влади)³⁴.

Отже, територіальна організація – поняття досить розмите. Навіть якщо «винести за дужки» охоплювані ним проблеми розміщення продуктивних сил і соціальної інфраструктури, доведеться рахуватися з наявністю у його складі елементів *структури* і *процесу*. Інакше кажучи, цим поняттям охоплюється рівною мірою і структура територіального устрою, і адміністративно-територіальний процес. Щоправда, поняття «адміністративно-територіальний процес» щойно устаюється в політико-правовій літературі і є недостатньо конкретизованим.

Економісти ввели в науковий обіг також категорію *територіально-структурні процеси*, якою позначаються характер і спрямованість будь-яких змін територіальної структури економіки держави, регіону, населеного пункту. Увага вітчизняних дослідників територіально-структурних процесів фокусується насамперед навколо тих з них, які відбуваються між регіональними суспільними системами, що, формуючись в адміністративних кордонах областей, приводять до змін пропорцій між ними. М.Долішній розглядав окремо чотири блоки територіально-структурних процесів: політичні, економічні, соціальні та екологічні³⁵. Можливо, в окремий блок доцільно було б виділити ще й комунікаційні, зокрема інформаційні й культурні процеси.

Специфіка тих територіально-структурних процесів, які диктують необхідність змін у територіальній організації, полягає у тому, що вони є, як правило, полярними

(різноспрямованими). У різні часи і у різних сферах суспільного життя вони набувають вигляду дихотомій «диференціювання – нівелювання», «концентрування – деконцентрування», «стягування – дифузія», «поляризація – вирівнювання», «агломерування – деагломерування» тощо. Протікаючи у конкретному ареалі, ці процеси можуть бути моноцентричними чи поліцентричними (коли центрів є кілька). Саме ці процеси в кінцевому рахунку визначають темпи і напрями ареалоутворення, зоноутворення, районоутворення. Виникнення різних територіальних таксонів – прямий і безпосередній їх результат. Саме тому еволюцію адміністративно-територіального устрою неможливо зрозуміти без врахування усієї сукупності чинників, що справляли в різні часи вплив на перебіг територіально-структурних процесів.

В основі територіальної організації сучасної української держави лежить принцип унітаризму з неявно вираженими елементами деконцентрації; останні забезпечують поєднання начал централізованого управління і демократичного самоврядування. Однак ефективність функціонування цієї системи невисока, чим зумовлена переорієнтація владних структур на децентралізацію. Остання доволі часто постає у вигляді своєрідного «рятівного кола» за умов дестабілізації політичної ситуації. Йдеться про часткове переміщення владних повноважень і ресурсів з центрального на місцевий рівень, що має насамперед створити запобіжники проти сепаратизму на Сході країни. Параметри й масштаби такого переміщення поки що вимальовуються невиразно, але складається враження, що мова йде радше про деконцентрацію, ніж про децентралізацію.

Хоч ніде в світі не існує централізованих і децентралізованих систем «у чистому вигляді», європейська суспільна думка все ж проводить чітку грань між деконцентрацією (змінами в ієрархічному підпорядкуванні і компетенціями органів виконавчої влади) і децентралізацією (відчужен-

ням повноважень держави на користь самоврядування місцевих колективів). На наш погляд, Україні сьогодні потрібна саме децентралізація, оскільки кількарізні реформи місцевого самоврядування так і не вивели його на рівень, що забезпечує дієздатність. Але чи наважиться київський центр на глибоку системну реформу територіального управління, поки що сказати важко.

Останнім часом, не в останню чергу під впливом ідеологічного тиску з боку владних структур Російської Федерації, в Україні знов поживалися дискусії на тему «унітаризм чи федералізм», причому гаслами федералізації маскуються й відверті сепаратистські прояви. Не вдаючись у деталі й аргументацію сторін, зауважимо, що в сучасному світі проблема форми державного устрою уже не розглядається як принципова, оскільки між федералізмом і унітаризмом існує чимало проміжних варіантів («регіональні держави», приміром). За логікою відомого американського знавця теорії і практики федералізму П. Кінга, федерації еволюціонують у різних напрямках, а типологія «унітарний/конфедеративний/федеративний», хоч і має доволі поважний вік, не є достатньо інформативною. Оскільки вона сама по собі не дає уявлення ні про природу федерації, ні про рівень суверенітету, який федерація здатна забезпечити, настає час відмови від неї³⁶.

Регіони унітарної держави насправді можуть мати більше прав і повноважень, ніж регіони федеративної держави; компетенція (автономія) суб'єктів федерації буває вужчою за компетенцію територіальних складових унітарних країн. Головне – оптимальний розподіл функцій і відповідальності між управлінськими структурами усіх рівнів і забезпечення професіоналізму управлінської діяльності.

Політики й науковці застерігають: кардинальні форми зміни державного устрою в Україні явно не на часі. На думку В. Семиноженка, за нинішніх умов гострого протистояння «навіть сама згадка про федералізм може бути небезпечною, оскільки будь-який необережний рух спромож-

ний спровокувати розкол країни». Коли заклики до федералізації почали супроводитися стріляниною й людськими жертвами, більшість громадян пов'язує федералізацію із загрозою автономізації регіонів, сепаратизму, навіть розколу, і це їх лякає. Що ж до конкретних моделей федерації, то про них навіть її прибічники мають доволі туманне уявлення. Оскільки грані між федералізмом і унітаризмом розмиваються, важливо знайти модель, адаптовану саме до українських умов. Такою може стати модель децентралізації, яка дасть змогу відповісти на виклики, які стоять перед Україною, не змінюючи при цьому державний устрій³⁷.

В умовах глобалізації незмірно зріс інтерес соціогуманітаристики до територіального «наповнення» поняття *суверенітет*. Дебатуються проблеми взаємодії елементів суверенітету (територія, населення, влада, зовнішнє визнання), належності суверенітету (населенню чи територіальному утворенню), критерії суверенної держави, межі розмивання суверенітету під тиском інтеграційних процесів. Оскільки саме поняття «суверенітет» належить до числа антиномічних, чітке визначення терміна «територіальний суверенітет» становить певну трудність. Українська мова допускає розрізнення понять «суверенність» і «суверенітет» (в англійській мові обидва ці терміни передаються словом «*sovereignty*»). Отже, є можливість позначати поняттям «суверенність» територіальне верховенство, тобто право держави на верховну владу на власній території, територіальну цілісність і територіальну недоторканність. Дещо ширше поняття «суверенітет» розглядається здебільшого як загальновизнаний політичний принцип і система відповідних інституцій, які забезпечують права суверенів і створюють основу для їхнього співіснування. Хоча більшість дослідників вважає, що велика кількість «суверенностей» (монарх, народ, держава, нація) робить саме поняття суверенітету «вислизаючим» і таким, що потребує «доозначення» за рахунок понять «територіальність», «легітимність» та інших.

Поняття «*територіальний устрій*» («адміністративно-територіальний устрій») – ключове в глосарії регіоналістики й теорії управління. Цим поняттям позначається обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками система внутрішньої територіальної організації, яка закріплена законодавчо і вибудовується на основі поділу території держави на складові частини з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів і чіткої організації функціонування органів державної влади та управління на місцях. У великих соціально-економічних системах (а саме такою є Україна) існує жорстка необхідність поєднання ключових функціональних систем життєдіяльності соціуму (виробництва, обслуговування, розселення) і локалізації їх у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Лише у тих випадках, коли ця локалізація відповідає історичним традиціям розселення, національним особливостям, виробничим потребам, стану комунікацій та інфраструктури, існуючій системі державного управління та структурі самоврядування тощо, адміністративно-територіальний устрій вважається оптимальним. Кожна держава вибудовує власну схему адміністративно-територіального устрою, але незмінним принципом при цьому виступає імператив максимального наближення апарату управління до населення.

Система адміністративно-територіального устрою, отже, є у своїй основі «рукотворною» – вона вибудовується центральними або місцевими елітами і неминує має відбиток суб'єктивної волі. Але на її формування значною мірою впливають і об'єктивні чинники – природно-географічні, економічні, демографічні та інші. Одним з вирішальних чинників виступає наявність мережі міських центрів і комунікацій: основоположник радянської «регіональної школи» М. Баранський бачив у містах і шляхах каркас, «який формує територію, надає їй певної конфігурації»³⁸.

Поняття «адміністративно-територіальний поділ» і «адміністративно-територіальний устрій» зазвичай застосовують як синоніми. Спробу їх розмежування ще в радянський час зробив В. Рянжин: на його думку, територіальну організацію держави як географічного явища слід іменувати територіальним поділом держави, а територіальну організацію держави як політичного явища – «територіальним устроєм держави». Солідаризуючись з таким підходом, Т. Татаренко намагається дати водночас визначення адміністративно-територіального процесу, який є в її баченні системою пов'язаних одна з одною територіальних одиниць і суб'єктів адміністративно-територіальних політичних і правових відносин у їх організаційній єдності. «Елементи адміністративно-територіального процесу дають змогу виділити як суб'єкти й об'єкти територіального устрою, так і процес територіальних перетворень, здійснених на основі принципів територіального устрою та відповідного законодавства»³⁹.

Необхідність адміністративно-територіального поділу зумовлюється віддаленістю певних територій від державного центру, яка унеможливає безпосередню реалізацію функцій і завдань влади на цих територіях і зворотній зв'язок по лінії «влада – громадяни» без відповідних «передавальних» механізмів. Членування території деякі економгеографи, зокрема, А. Алаєв, розглядають як різновид таксонування. Визначаються три різновиди таксонів: зона, ареал, район, причому районування розглядається як процес членування території за ознаками єдності, цілісності, спільності життєдіяльності⁴⁰. Проте поза межами соціально-економічної географії такий підхід застосовується рідко.

У Ст. 132 Конституції України чітко визначений фундамент, на якому ґрунтується система територіального устрою. Це засади єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного

розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. При визначенні структури територіальної організації мають всебічно враховуватися не тільки кількісний та національний склад населення, але й визначені державою соціальні стандарти надання населенню соціально-побутових і культурних послуг. З-поміж принципів, на яких в ідеалі має базуватися система адміністративно-територіального устрою, фахівці виділяють: повсюдність, пропорційність, компактність, доступність, спадкоємність, взаємодоповнюваність, гнучкість, адаптативність, саморегулювання, перспективність⁴¹.

Адміністративно-територіальний устрій у політико-правовому полі виступає як ієрархічна система організації території і системи управління місцями, що спирається на історично сформовану модель соціально-економічного розвитку і встановлює просторові і правові межі повноважень місцевих органів влади і самоврядних інституцій. Адміністративно-територіальний поділ, як правило, буває дво-, три- і чотирирівневим. В Англії існує два рівні територіального членування – округ і графство, в Італії три – регіон, провінція і комуна, у Фінляндії чотири – губернія, провінція, повіт, комуна. А у США, приміром, налічується до 6 різновидів адміністративно-територіальних одиниць – графства, міста, бороу, віліджі, тауни та тауншипи.

В систему територіального устрою входять, отже, як території (автономні утворення, області, райони), так і населені пункти (міста, села, селища). Складові частини державної території – адміністративні одиниці – мають ареал свого підпорядкування і можуть поділятися на дрібніші адміністративні одиниці. Останні, в свою чергу, як правило, діляться на ще дрібніші. Так утворюється ієрархія адміністративно-територіальних одиниць, підпорядкована завданням управління територіями. Вона дає змогу вибудувати вертикаль органів державної влади і управ-

ління, здійснювати в разі потреби цілеспрямовані процеси централізації чи децентралізації. На основі адміністративно-територіального устрою формується система виборчих округів, структуруються деякі політичні партії та інші громадські організації.

Корекція мережі адміністративно-територіального устрою відбувається, як правило, в ході адміністративно-територіальних реформ, викликаних або зміною принципів регіоналізації, або поточними політичними потребами. При цьому відбуваються укрупнення, або, навпаки, розукрупнення адміністративно-територіальних одиниць, коригування внутрішніх кордонів, видозміна систем управління тощо. Зазвичай ці зміни проводяться у швидкому темпі, щоб не допустити розбалансування системи в ході реформування.

Крім поняття «адміністративно-територіальний устрій» у політико-правовому полі існують такі споріднені поняття: *державно-територіальний устрій*, *державно-політична організація*, *адміністративний поділ*, *адміністративно-політичний поділ*. Семантичні відтінки між ними загалом незначні – в усіх цих випадках йдеться про установлення членування території на основі однотипності управлінських начал. У баченні російських правознавців І.Видріна та А. Кокотова «під державно-територіальним устроєм країни слід розуміти здійснюваний в інтересах громадян усієї країни поділ її території на окремі частини; впорядковані відносини як між державою, так і між останніми шляхом закріплення правового стану держави в цілому та її внутрішніх територіальних складових; встановлення процедур утворення, перетворення, скасування окремих територіальних одиниць держави»⁴². Дещо ширшим є поняття *політико-територіальний устрій* – воно включає в себе і національно-державну, і політико-адміністративну організацію.

Поняття «адміністративно-територіальний устрій» корелює з поняттям *територіальне управління* – останнє

застосовується на позначення одного з рівнів політичного управління і є його «горизонтальним поверхом». При цьому мезорівень визнається не лише середнім, але й центральним у територіальному управлінні, оскільки є ланкою для передачі управлінського сигналу від центру до периферії. Звертаючи увагу на те, що «взаємовідносини політики й території і конфліктні, і діалогічні»⁴³, А. Усягін та М. Шишков спиралися передовсім на аналіз цієї взаємодії в межах Російської імперії та СРСР. України їх висновки стосуються тією мірою, якою параметри територіальної організації задавалися з імперського центру. Інтерес представляють і ті висновки названих авторів, які стосуються багатоманітності форм державного устрою в Росії і СРСР, змін синусоїд розвитку від централізації до децентралізації, чергування хвиль укрупнення й розукрупнення в адміністративно-територіальному поділі, переплетення відомчого і територіального принципів управління, національного й економічного принципів у державному будівництві тощо.

Поняттям *адміністративно-територіальна одиниця* позначається цілісна частина території держави в установлених законодавством межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов виступає як просторова основа для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В системі адміністративно-територіального устрою України кожна адміністративно-територіальна одиниця, незалежно від її рівня в єдиній ієрархічній системі територіальної організації, може розглядатися як соціально-економічна територіальна система (СЕТС) відповідного рівня. Управління розвитком СЕТС передбачає виконання конкретних управлінських функцій – від прогнозування або розробки програм соціально-економічного розвитку до здійснення контрольних-управлінських заходів на рівні області, адміністративного району чи міста.

У процесі історичного розвитку склалися два основних різновиди адміністративно-територіальних одиниць – адміністративно-територіальні одиниці окружного типу (земля, провінція, губернія, округ, волость, область, район тощо) і населені пункти (місто, село, містечко, селище міського типу, селище і т.ін.). Узагальненим поняттям для першого типу часто виступає регіон – територія, яка відрізняється від інших за рядом ознак і становить певну цілісність. Регіон розглядається як основна складова частина державного територіального устрою, хоч саме це поняття доволі розмите й нечітке.

На практиці в Україні вищою ланкою адміністративно-територіального устрою вважається *область*. Область в Україні – це основна адміністративно-територіальна одиниця, що складається із сукупності взаємопов'язаних самоврядних і економічно самостійних міст і районів, які концентруються, як правило, довкола найбільшого міста – обласного центру. Будучи основним структуроутворюючим елементом країни, область формує систему найстійкіших соціально-економічних, політичних і культурних зв'язків по лінії обласний центр – райони – міста – селища міського типу – села⁴⁴. Як складна територіальна система вона об'єднує первинні територіальні утворення – села, селища міського типу, міста – воедино. Ця її функція забезпечує символічний зустрічний рух від одиничного до загального (від конкретних поселень «вгору» і від соціуму в цілому – «униз»). Тому саме область відіграє роль основної ланки в ланцюгу взаємопов'язаних завдань, що забезпечують сталість і ефективність територіальної організації.

А проте фахівці звертають увагу на серйозні диспропорції в обласному поділі. Приміром, найбільша за площею Одеська область (33,2 тис. км²) переважає за цим показником найменшу – Чернівецьку (8,1 тис. км²) – більш як у 4 рази. Індекси розмірів областей до їх середнього значення по Україні найменші у її західній частині. Це ж стосується і кількості населення – за невеликими винят-

ками, області з найбільшою кількістю населення зосереджені на сході, а з найменшою – на заході, причому різниця досить відчутна – у 4-5 разів⁴⁵.

З областю в Україні найчастіше асоціюється поняття *регіон*, хоч останнє значно ширше і має різне смислове наповнення. Регіоном може бути і внутрідержавне, й міждержавне утворення, один регіон може входити до складу іншого. Узагальнюючою ознакою регіону є притаманна його населенню цілісність настроїв, уподобань, поведінкових стереотипів, вироблених віками у процесі господарського освоєння певних територій й адаптованих до відповідного соціокультурного середовища. Доводиться, утім, констатувати, що хоча поняття «регіон» – ключове у системі територіальної організації і відправне у визначенні балансу загальнодержавних і місцевих інтересів, воно лишається розмитим і неконкретним. Відомий фахівець у галузі європейського регіоналізму М.Кітінг називає його «таким, що вислизає», оскільки різні визначення регіону не лише не співпадають, але можуть суперечити один одному. Справжньою пасткою є антропоцентризм, за яким регіони наділяються бажаннями, інтересами і стратегіями. Загалом регіони, за Кітінгом – це не даність і не історичний пережиток, а соціальна конструкція, постійно створювана і змінювана⁴⁶.

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 і узагальнення, а не чітко окреслений об'єкт дослідження.

Щоб не потонути у багатоманітності підходів і визначень, варто розмежовувати теоретичний і практичний аспекти регіональної систематизації. У загальнотеоретич-

ному (внутрідержавному) сенсі під регіоном найчастіше розуміють територіальне співтовариство – структурну одиницю, що перебуває на мезорівні між суспільством як цілісністю і територіальними спільнотами низового рівня – населеними пунктами. Це може бути і історично сформована, чітко диференційована за певними ознаками цілісність, і умовна конструкція, потрібна дослідникові для окреслення власного предметного поля. У практичному сенсі регіон – це найчастіше певний об’єкт державного управління і водночас ареал самоврядних функцій. У цьому розумінні про регіон можна говорити як про формалізоване співтовариство його громадян⁴⁷.

У найзагальнішому ж 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 з рештою території як частину з цілим. В ухваленому 1994 р. Статуті Комітету європейських регіонів поняттям «регіон» позначається територія, яка є очевидною єдністю з географічної точки зору, або такою територіальною єдністю, населення якої зберігає спадкоємність, поділяє спільні цінності та намагається відтворювати й розвивати свою самобутність з метою стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу⁴⁸. Хартія регіоналізму, що її прийняв Європарламент у 1998 р., визначає регіон «функціонально»: як гомогенний простір, що характеризується фізико-географічною, етнічною, культурною спільністю, а також спільністю господарських структур та історичної долі⁴⁹.

У вітчизняній політичній практиці поняття *регіон* і *адміністративно-територіальна одиниця* часто ототожнюються. Це далеко не завжди правомірно, оскільки поняттям «регіон» може позначатися і природно-кліматична

зона, і політико-географічна територія, і економічний район, і історико-контактна зона, і зона прикордонного співробітництва. Навіть якщо прийняти як даність практику ототожнення 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 термін «адміністративно-територіальна одиниця» може бути ширшим, ніж поняття «регіон». Адже адміністративно-територіальними одиницями є, приміром, села чи сільські ради, до яких термін «регіон» незастосовний.

Очевидно, що регіон як адміністративно-суспільний організм – один з 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.

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, в яких мова йде 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 ієрар-

хічного рівня. В 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 зони⁵⁰.

Очевидно, саме з цієї причини деякі географи, як, прикладом, М. та О. Паламарчуки, віддають перевагу поняттю «район» перед терміном «регіон», найбільші одиниці районування пропонується називати макрорайонами. Районування у баченні М. та О. Паламарчуків – це об'єктивний процес формування і розвитку районів як інтегральних виробничо-територіальних або суспільно-територіальних систем, що проходить незалежно від його пізнання. В поняття «районування» вкладається процес членування території на відносно цілісні частини, а також результати цього процесу. Від об'єктивного процесу районування воно відрізняється метою і у зв'язку з цим – деякою суб'єктивністю⁵¹.

Загалом же поняття «район» у зіставленні з регіоном останнім часом втрачає свої позиції. Констатуючи цю тенденцію, фахівці зазначають: сьогодні термін «район» вживається тільки там, де укоренився для позначення визначених типів регіонів: адміністративний район, міський район, великий економічний район⁵². Варто мати на увазі й те, що, незважаючи на іноземне походження поняття «район», воно практично не застосовується в жодній країні Заходу. Етимологія терміну досить запутана. Зазвичай поняття «район» виводять від французького *rayon* (промінь, радіус). Однак у тлумачному словнику французької мови серед 8 значень слова «*rayon*» немає жодного, близького до поняття «територія». Територіальний смисл відповідне поняття має в іспанській мові, звідки, очевидно, і походить⁵³.

Більш широке застосування в Україні поняття «регіон» порівняно з «районом» якоюсь мірою є відображенням 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. Зважаючи на історію теоретичного «розведення» понять «регіон» і «район», можна передбачити, що в ході реорганізації структури адміністративно-територіального поділу обидва поняття збережуться, але синонімічними вони навряд чи будуть.

В практичному слововживанні поняттям «район» позначається середній рівень адміністративно-територіального устрою. Район в Україні – це невеликий 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. При цьому нинішня мережа регіонів, як вважають управлінці, не вписується у «межі оптимальності». Приміром, кількість сільських районів у Вінницькій і Харківській областях більша, ніж у Чернівецькій та Івано-Франківській у 2,1 раза. Але у Івано-Франківській і Тернопільській областях на один район припадає понад 30 сільських рад, тоді як у Луганській та Дніпропетровській – 11-12. Справжньою бідою для окремих районів є анклавність. Приміром, на території Драбівського району Черкаської області існують анклави Рецюківщинської, Безбородьківської та Левченківської сільських рад, які не мають спільних меж із своїми титульними територіями.

В економічному районуванні термін «район» має безспірну перевагу над «регіоном». Згідно теорії районування країна являє собою систему економічних районів, що формуються у межах даного економічного простору. Розрізняють поняття районоутворення й районування – першим позначають сам безперервний і багатогранний процес ут-

ворення районів, а другим – його часовий «зріз» – на якийсь момент або під якимось кутом зору. Вважається, що економічне районування лише наближається до відображення процесів районоутворення, але не може відтворити їх у цілісності⁵⁴.

Низові ланки адміністративно-територіального устрою позначаються поняттями «населене місце», «населений пункт», «місто», «село», «селище міського типу» тощо. Поняття *населене місце* застосовують на означення структурного елемента системи розселення; це може бути стаціонарне поселення (місто, село, хутір, монастирський комплекс) або 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» з певним упередженням – адже поселення може бути тимчасовим, сезонним, мобільним⁵⁵.

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 стає 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. Він являє собою елементарну територіальну одиницю місцевого самоврядування і одночасно виступає як первинний, базовий елемент територіальних суспільних систем вищого рівня.

Поняття «населене місце», «населений пункт» якоюсь мірою перекриваються більш загальним терміном *поселення*. За І. Ковальчуком, поселення, які забезпечують реалізацію зв'язків між індивідами, будучи пов'язаними між собою лініями комунікацій, утворюють континуально-дискретні екістичні системи, які відрізняються за багатьма параметрами: розміром, місцерозташуванням, структурою, функціями, віком тощо. У суспільній географії поселенням називають компактний, територіально-цілісний ареал концентрації населення з усією необхідною інфраструктурою. Сукупність взаємопов'язаних міських і сільських поселень певної території (району, області, країни) передається поняттям «поселенський потенціал»⁵⁶.

На практиці терміни «поселення» і «населений пункт» зазвичай вживають як синонімічні. Однак, якщо брати проблему поселень в історичному ракурсі, то відмінності у їх застосуванні помітні. У містобудівній практиці Російської імперії, приміром, термін «міське поселення» був вужчим, ніж термін «місто». Під міським поселенням, якщо виходити із контексту Будівельного статуту сенатського указу від 7 квітня 1909 р., розумівся простір, призначений для зведення міських будівель і зайнятий міськими садибами. Містом же у його територіальному значенні іменувалося не лише міське поселення, але й сукупність прилеглих до міста земель – аж до його загальної межі. Усе, що перебувало у визначених межах міста, підлягало веденню міського громадського управління⁵⁷.

Нині поняття «місто» і «міське поселення», як правило, вживаються як однопорядкові. У понятійному інструментарії нового напрямку гуманітарної думки, який досліджує специфіку екологічної політики, з'явилося поняття «стійке поселення» – на означення населених пунктів, в яких досягнуті гармонійні соціально-економічні й екологічні умови, забезпечені робота і належні умови життя для усіх мешканців. Розроблена система критеріїв для віднесення

поселень до числа стійких і основних заходів, необхідних для створення відповідної інфраструктури і системи управління, сприяння розвитку людських ресурсів.

Поселення виступають як елементи і специфічні підсистеми розселення. Ієрархічність систем розселення вибудовується на основі територіальності. Принципи геопросторової організації систем розселення досліджує спеціальний напрям суспільної географії – розселенська географія. Природно, що в фокусі її уваги тією чи іншою мірою перебувають і проблеми адміністративно-територіального устрою.

Якщо говорити загалом про особливості вітчизняної системи адміністративно-територіального устрою, не можна обминути увагою чимало притаманних їй недоречностей. Український фахівець з питань адміністративно-територіального устрою Ю.Карпінський наводить довгий перелік гальмівних чинників, зумовлених цими недоречностями. В їх числі: надмірна подрібненість, яка гальмує вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку; існування непередбачених Конституцією адміністративно-територіальних одиниць – селищ міського типу; наявність самостійних адміністративно-територіальних одиниць всередині інших; недосконала класифікація міст за адміністративною ознакою; недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць; дезінтеграція, анклавність, невизначеність чітких меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. Автор не мислить реформування існуючої системи без з'ясування природно-історичної основи адміністративного районування, у тому числі без аналізу історії змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період, стійкості конкретних ділянок сучасних адміністративних кордонів, вивчення ареалів тяжіння основних міст та їхніх адміністративних функцій, територіальних відмінностей в умовах та рівні життя тощо⁵⁸.

До цього переліку можна було б додати розробку нових критеріїв поділу територіальних утворень на міські й сільські, як і нових критеріїв типізації регіонів, оскільки ці завдання неминуче постануть у ході здійснення адміністративно-територіальної реформи. При цьому мають всебічно досліджуватися зміст і наслідки зустрічних процесів урбанізації та руралізації (О. Павлов позначає останнім терміном зміни в структурі міського життя під впливом значного припливу мігрантів із сільської місцевості), а також інші чинники: ступінь віддаленості сільських поселень від зон впливу міст, концентрований чи дисперсний характер сільського розселення тощо⁵⁹. А також – не меншою мірою – і досвід тих невдалих у своїй основі спроб привести типологізацію поселень у відповідність до їхнього реального статусу, які робилися в ході минулих адміністративно-територіальних реформ.

Поняттям *територіальна громада* охоплюються, відповідно до Ст. 140 Конституції України, жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Точніше визначення територіальної громади дане у статтях 1 та 6 «Закону про місцеве самоврядування в Україні» – «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр»⁶⁰. Територіальна громада мислиться як первинний провідний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень. В обох формулюваннях проглядається недостатня чіткість щодо застосування терміна «територіальна громада» до міського населення. Уточнення й коригування стануть необхідними у ході майбутньої адміністративно-територіальної реформи, коли влада все ж наважиться її провести.

В ситуації масштабних суспільних змін, пов'язаних із процесами глобалізації, вже зазнали переосмислення і

найбільш широкі поняття «просторового циклу» – «регіоналізм» та «регіоналізація». Ще недавно поняттям *регіоналізм* було прийнято позначати відцентрові тенденції, аж до сепаратистських. Нині цим поняттям позначається насамперед процес самоструктурування регіональних соціумів, їхнє намагання використати переваги, що випливають із територіального поділу сучасних суспільств. Широко використовується воно і у міжнародному контексті – на означення співробітництва держав у напрямі створення регіональних союзів чи угруповань («новий регіоналізм»). Істотно трансформувалося й поняття «регіоналізація». Від розуміння регіоналізації як антиподу інтеграції або різновиду районування науковці дедалі активніше переходять до позначення цим поняттям процесів підвищення ролі регіонів в житті суспільства, регіональної самоорганізації й диференціації.

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. Його почали розглядати як систему, як цілісність, що потребує постійної підтримки. А, отже, таким, що підлягає переосмисленню, почав розглядатися увесь багатовіковий досвід життя людини у замкненому просторі. Вибудувати моделі майбутнього членування простору тепер неможливо без всебічного врахування історичного досвіду регіональних спільнот.

На основі нового бачення регіоналізму формується нове обличчя сучасної регіоналістики. Сьогодні вона позбувається притаманного їй упродовж другої половини ХХ ст. економоцентризму і являє собою міждисциплінарну галузь знання, в якій синтезовані елементи географічних, економічних, політичних, історичних та інших наук. Пройшовши через кілька етапів злету і падіння інтересу до наукових підвалин взаємодії людей у відокремлених ареалах, регіоналістика у другій половині ХХ ст. вийшла

на такий рівень дослідження регіональної специфічності, який забезпечив їй місце дисципліни-базису для наукового осмислення нового рівня інтеграції й моделювання нових видів регіонального співробітництва.

Сучасна регіоналістика являє собою сукупність дослідницьких парадигм і відповідних методів, орієнтованих на вивчення регіонів різних рівнів, закономірностей їх формування й функціонування із врахуванням історичних, демографічних, етнонаціональних, релігійних, екологічних, природно-ресурсних, політико-правових особливостей, специфіки територіальної організації, місця і ролі кожного з регіонів у загальноукраїнському й міжнародному поділі праці. Об'єктом дослідження в ній виступають різнопланові явища регіоналізму й регіоналізації, а предметом – специфічність регіонального розвитку у територіальному й управлінському вимірі. Якщо глобалістика вивчає макросоціоприродні системи, то регіоналістика – такі ж системи на мезо- і мікрорівні.

Як міждисциплінарний науковий напрям, регіоналістика органічно входить у сферу соціально-економічної та історичної географії, теорії управління, культурології, політології, народознавства тощо. Вона розглядається як комплексна синтезуюча дисципліна, яка досліджує процеси діяльності людини і створювані нею матеріальні і духовні цінності в рамках географічного простору регіону. *Географічна* складова регіоналістики включає в себе описання природних умов і ресурсів, взаємовідносин людини і ландшафту, а також символів і кодів, що проектуються культурою даного регіону на освоєний нею простір (останнє завдання розв'язується в межах порівняно нового напрямку – культурної географії). *Історико-культурна* складова – це історія заселення і освоєння регіону, формування в його межах певного типу культури і регіональної ідентичності. *Демографічна* складова включає дослідження проблем розселення, розміщення трудових ресурсів, переміщень населення. *Етнокультурна* зосе-

реджує увагу на регіональному вимірі ціннісних систем, мови, вірувань, традицій, а також на процесах міжкультурної взаємодії.

Нині поняттям «регіоналістика» об'єднується цілий комплекс природничих і соціогуманітарних дисциплін, орієнтованих на всебічне дослідження регіональної специфічності у різних частинах земної кулі. Її історична складова – це не просто «обрамлення» історичними сюжетами складних і неоднозначних процесів, що відбуваються у майже безмежному просторі взаємовідносин по лінії глобальне/національне/регіональне/ локальне. Це ще й методологічний ключ, який пропонує механізми сполучення макро-, мезо- й мікропідходів у соціальному пізнанні на будь-якому часовому відрізку існування людства. Це ще й «рамка-вікно» для спостереження за рухом ідей і формуванням ідентичностей, для пошуку історичних паралелей і опор для колективної пам'яті.

Фахівці-політологи констатують: нині ми стаємо свідками формування нових географій влади, в яких значення державного чинника падає, а політичний потенціал субнаціональних утворень – регіонів – постійно зростає. Навряд чи хто має сумніви у тому, що роль регіонів у світсистемній динаміці зростатиме й надалі і що паралельно відбуватиметься зростання ролі науки в аналізі регіональності як суспільного феномена.

Сьогодні сторінки наукових і науково-популярних видань пістрявляють термінами «пробудження просторів», «бунт регіонів», «депровінціалізація» і їм подібних. Пишуть навіть про витіснення геополітики геофілософією, в основі якої – акцентування самобутньої регіональної ідентичності. «Конкуренція різних територій, зрозуміло, не зникає, але вона позбавляється заданих раніше смислів. Кожна територія починає усвідомлювати себе в якості унікального елемента світового цілого, відмовляючись бути мініатюрним полігоном тієї чи іншої глобальної ідеології чи релігії». Стара «східно-західна» геополітика уже непри-

датна для описання сучасних глобальних процесів. Постмодерн як епоха настійливо виходить поза національно-державні рамки і спирається на нові політичні суб'єкти⁶¹.

З цього погляду корисним уявляється простеження як еволюції форм територіальної організації в Україні на протязі ХХ століття, так і її інформаційного представлення у різного роду довідниках та статистичних виданнях. Очевидно, що мало не щорічне перевидання великими тиражами довідників з адміністративно-територіального устрою було насамперед підпорядковане практичним, мобілізаційним у своїй основі, завданням. І все ж не так просто знаходити конкретні відповіді на питання про те, чому пошуки у сфері диверсифікації різних сфер суспільного життя і в СРСР, і в незалежній Україні, попри їх безпрецедентну масовість, у кінцевому рахунку виявилися неефективними. Можливо, справа саме у потягу до надмірної централізації «всього і вся». А ще – у спонтанному характері управлінських змін, у відсутності довгострокової стратегії регіонального розвитку? Спробуємо, отже, бодай схематично співвіднести масштабність зусиль, що витрачалися на численні реформи, і їхню результативність.

¹ *Каганский В. Л.* Административно-территориальное деление: логика системы и противоречия в ней // Известия РАН. Серия географическая. – 1993. – № 4. – С. 85-86.

² *Вебер М.* История хозяйства. Город. – М., 2001. – С. 21.

³ *Кубійович В.* Поділ земель, де живуть українці, на географічні краї // Історія української географії. – 2001. – № 3. – С. 28.

⁴ *Яковенко Н.* Паралельний світ. – К., 2002. – С. 333.

⁵ *Скарга Б.* Межі історичності. – К., 2002. – С. 6.

⁶ *Держава і суспільство в Україні: історія та сучасність / За ред. О.М. Майбороди.* – К., 2013. – С. 14.

⁷ Історія України. Навч. посібник / За ред. В.А. Смолія. – Вид. 3-є. – К., 2002. – С. 44.

⁸ *Субтельний О.* Україна. Історія. – К., 1991. – С. 61, 70.

⁹ *Русина О.* Сіверська земля у складі Великого князівства Литовського. – К., 1998. – С. 81.

¹⁰ *Снайдер Т.* Перетворення націй: Польща, Україна, Литва, Білорусь. 1569-1999. – К., 2012. – С. 135-149.

¹¹ *Гваньїні О.* Хроніка Руської землі // Всесвіт. – 2000. – № 11-12. – С. 127-136.

¹² *Сас П.* «Мушкет-сіромаха» і «шабля-сваха»: соціально-психологічні установки, соціокультурні орієнтації та моделі поведінки запорозьких козаків (80-і рр. XVI – початок XVII ст.) // Соціум. – Вип. 1. – К., 2002. – С. 55.

¹³ *Смолій В.А., Степанков В.С.* Українська державна ідея XVII-XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. – К., 1997. – С. 16.

¹⁴ *Грушевський М.* Очерк истории украинского народа. – К., 1990. – С. 142-143.

¹⁵ *Дашкевич Я.* Полково-сотенний лад XVII-XVIII ст. на Україні – штучна «біла пляма» // Пам'ятки України. – 1990. – № 1. – С. 7.

¹⁶ *Стороженко І.С.* Богдан Хмельницький і воєнне мистецтво у Визвольній війні українського народу середини XVII століття. – Кн. 1. – Дніпропетровськ, 1996. – С. 42-46.

¹⁷ *Максимович М.А.* Собрание сочинений. – Т. 1. – К., 1876. – С. 564.

¹⁸ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1048. – Арк. 91.

¹⁹ *Касьянов Г.* Теорії нації і націоналізму. – К., 1999. – С. 325.

²⁰ *Грушевський М.* Очерк истории украинского народа. – С. 282.

²¹ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність / За ред. В.Г. Яцуби. – К., 2001. – С. 40.

²² *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. – К., 1991. – С. 109.

²³ *Кубійович В.* Україна як географічне ціле і її частини. Енциклопедія українознавства. Загальна частина. – Ч. 1. – К., 1994. – С. 122-123.

²⁴ Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи вирішення. – С. 53.

²⁵ *Бойко В.* Ніякої федералізації... // День. – 2014. – 15 травня.

²⁶ *Каганский В.Л.* Россия – СССР сегодня? Сравнительный портрет пространств. Ст. 1 // Общественные науки и современность. – 2005. – № 2. – С. 84.

²⁷ *Дністрянський М.С.* Україна в політико-географічному вимірі. – Львів, 2000. – С. 148-150.

²⁸ *Стегній О.* Регіональний чинник розвитку політичної культури населення України // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2005. – № 3. – С. 94.

²⁹ *Шафир М.А.* Административно-территориальное устройство советского государства (конституционные основы). – М., 1983. – С. 20-26.

³⁰ *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). – М., 1981. – С. 3.

³¹ *Шарыгин М.Д.* Региональная организация общества. – Пермь, 1992. – С. 8-11.

³² *Колосов В.А., Мироненко И.С.* Геополитика и политическая география. – М., 2001. – С. 290.

³³ *Мусиездов А.А.* Территориальность современного общества // Социологический журнал. – 2013. – № 4. – С. 21-34.

³⁴ *Татаренко Т.* Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти). – К., 2005. – С. 98-100.

³⁵ *Долишній М.І.* Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети. – К., 2006. – С. 163.

³⁶ *Кінг П.* Класифікування федерацій // Ї. – 2002. – № 23. – С. 7-23.

³⁷ Семиноженко В. Федерация без федерализации // День. – 2014. – 15 травня.

³⁸ Экономическая география. Экономическая картография. – М., 1960. – С. 175-176.

³⁹ Татаренко Т. Територіальна організація держави в регіональному розвитку сучасної України // Сучасна українська держава: історичні імперативи становлення, тенденції та проблеми розвитку. – К., 2007. – С. 167-170.

⁴⁰ Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М., 1989.

⁴¹ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – С. 57.

⁴² Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М., 1999. – С. 113.

⁴³ Усягин А.В., Шишков М.К. Территориальное управление в России // <http://www.terrus.ru/mono/r1.2.1.shtml>.

⁴⁴ Жук М.В., Круль В.П. Розміщення продуктивних сил і економіка регіонів України. – К., 2004. – С. 204.

⁴⁵ Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи вирішення. – С. 297-298.

⁴⁶ Keating M. The New Regionalism in Western Europe. – Edward Elgar, 1998. – P. 74-78, 114.

⁴⁷ Ланин Н.И. Регион, его статус и функции в российском обществе: теоретико-методологические основы исследования // Социс. – 2006. – № 8. – С. 26.

⁴⁸ Регіональна політика та механізми її реалізації. – К., 2003. – С. 108.

⁴⁹ Див.: Регионы и регионализм в странах Запада и России. – М., 2001. – С. 11.

⁵⁰ Пестерев В.В. Проблема территориально-структурной квалификации региональных исторических исследований и подходы к ее решению // <http://midday.narod.ru/problem.htm>.

⁵¹ Паламарчук М., Паламарчук О. Соціально-економічне макрорайонування // Географія та основи економіки в школі. – 1998. – № 2. – С. 4.

⁵² Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку / За ред. З.Варналія. – К., 2005. – С. 41.

⁵³ Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. – СПб, 1998. – С. 30-31.

⁵⁴ Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение: Учебник. – М., 2002. – С. 252-253.

⁵⁵ Вечерський В. Спадщина містобудування України. Теорія і практика історико-містобудівних пам'яткоохоронних досліджень населених місць. – К., 2003. – С. 5.

⁵⁶ Ковальчук І. Наукові засади і результати моделювання стану та динаміки поселенського навантаження, його впливу на природне середовище Західної України // Історична топографія і соціотопографія України. Зб. наукових праць. – Львів, 2006. – С. 11-13.

⁵⁷ Див.: Беломсцяев А. «Статут будівельний» і його роль у розвитку архітектури Києва кінця ХІХ – початку ХХ ст. // Київська старовина. – 2006. – № 4. – С. 130-131.

⁵⁸ Реформа для людини. – С. 64-65.

⁵⁹ Павлов О. Типізація сільських поселень за рівнем їх урбанізованості // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2005. – № 2. – С. 266-267.

⁶⁰ Регіональна політика України: інституційно-правове забезпечення. – К., 2004. – С. 125.

⁶¹ Штена В. Новая эра географических открытий // Неприкосновенный запас. – 2013. – № 5. – С. 43-44.

Розділ 2

Практика реформування систем адміністративно-територіального устрою у ХХ ст.

В історичній літературі існує поняття «коротке ХХ століття», введене щодо України в обіг І. Лисяком-Рудницьким. За цією хронологією воно почалося з кризи небачених масштабів – Першої світової війни. Для України, що опинилася в епіцентрі воєнних дій, війна стала точкою відліку багатьох трагедій, головними з яких стали етнічне братовбивство, втрата щойно народженої державності і нове територіальне розчленування. Війна переконливо довела, що народ без власної державності приречений на роль жертви імперіалістичних зазіхань.

Перша світова війна легітимізувала ідею перегляду кордонів у Європі, і вже тому відкривала нові обрії для створення української державності. Отже, з'явилися передумови для реалізації ідеї політичної самостійності, що її до цього І. Франко охарактеризував як таку, що лежить «поза межами можливого»¹. На ще один чинник, який прискорював кристалізацію ідеї державності, звертає увагу Я. Грицак. Війна відкрила можливість для українських селян, традиційно прив'язаних до своєї місцевості, «націоналізуватися», тобто усвідомити свою етнічну належність. Селяни перетворювалися у націю, і не випадково «люди з рушницею» відіграли помітну роль у подіях Української революції².

Природною у цих умовах була поява кількох моделей «розв'язання українського питання», які, проте, стосувалися лише Наддніпрянщини. Митрополит А.Шептицький бачив відокремлену від Росії Україну незалежною областю на чолі з гетьманом, але за умови збереження австрійської військової адміністрації. Утворений у Львові «Союз ви-

зволення України» вважав оптимальною для України конституційну монархію, але допускав доцільність приєднання якоїсь частини відібраних у Росії земель до Австрії на началах національно-територіальної автономії. Свою прихильність до ідеї вільної, самостійної України задекларувала Загальна українська рада (травень 1915 р.). Найбільш ґрунтовно розробив модель самостійної України С.Рудницький. Україну він бачив президентсько-парламентарною республікою з широкою автономією громад і земель³. Всі ці моделі лишалися умоглядними конструкціями; час для їх реалізації ще не настав.

Найскладнішим у пропонованих схемах нової регіоналізації було узгодження ідеї децентралізації із забезпеченням дієздатності як центральних, так і місцевих органів влади. Завдання «знайти ту рівновагу загальнодержавних та обласних інтересів, за якої існування провінційних автономій не буде загрозою державній єдності»⁴, було чітко сформульоване у третьому виданні книги «Украинский вопрос», написаної О.Лотоцьким та П.Стебницьким за дорученням журналу «Украинская жизнь» (виходив у Москві у 1912-1917 рр.). Конкретизацією цієї ідеї і була запропонована М.Грушевським принципово нова схема районізації України, яка виходила з історичного «земельного» принципу. «Земля» – округ з приблизною чисельністю населення до 1 млн. чол. – уявлялася йому оптимальною формою територіальної організації, здатної налагодити у себе промислову, шляхову, земельну, санітарну, культурну справу. Землі мали стати округами при виборах до Українських Всенародних Зборів (сейму), а згодом – осередками громадського самоврядування. За таких розмірів округу і компетенцій його влади «все громадське будівництво йтиме при живій участі і контролі громадянства»⁵.

Реальність виявилася далекою від оптимістичних прогнозів. Громадянська війна, ускладнена іноземними втручаннями, спричинила таку хаотизацію суспільного життя, за яку довелося розплачуватися не лише відмовою від ілю-

зій, але й територіальними втратами. Відповідно до Ризького договору від 18 березня 1921 р. доля України була вирішена Росією і Польщею шляхом її розчленування. Договір підбив ризику під самостійницькими планами УНР і ЗУНР, узаконивши контроль більшовицької Росії над більшою частиною території України. Виграла від нього і Польща, яка одержала чималу територію на схід від т.зв. лінії Керзона – лінії, що її Антанта визнала за природний східний кордон цієї країни. Зокрема, до Польщі тепер входила Західна Волинь, яка раніше була частиною Російської імперії. За Польщею лишилися і Холмщина з Підляшшям.

Не менш драматичною виявилася і доля інших українських «уламків» зруйнованої імперії Габсбургів – Буковини і Закарпаття. Румунія окупувала Буковину, а також Бессарабію, яка до 1918 р. входила до складу Російської імперії. Закарпаття, яке стало об'єктом складних геополітичних комбінацій, увійшло до складу Чехословаччини.

До 1918 р. адміністративно-територіальний устрій в Україні був трирівневим, за схемою «губернія – повіт – волость». Спроби щось змінити в успадкованій від Російської імперії структурі були невдалими, та й не могли вони бути успішними за умов хаосу, спричиненого громадянською війною. Справа обмежилася ліквідацією інститутів управління – не стало генерал-губернаторств, губернаторів, градоначальників, справників, поліцмейстерів, станових приставів тощо. Нові органи влади – Ради робітничих і солдатських депутатів, як і створювані Центральною Радою органи місцевого самоврядування, виявилися слабкими і здебільшого виконували свої функції лише формально.

Упродовж першої половини 1919 р. розбалансування структури управління в Україні сягнуло крайніх меж. Обравши стратегію «воєнного комунізму», правляча партія спровокувала гостру системну кризу. Повна відмова від ринкових механізмів змушувала до «ручного управління» по всій вертикалі, а в умовах громадянської війни це означало параліч легітимних органів влади і цілковитий

тріумф «надзвичайщини». Однак управління через ревкоми, ревтрибунали, ВЧК, надзвичайні трійки і т.п. владні інструменти було вкрай неефективним і створювало у суспільстві атмосферу постійної напруги. Дезорганізації сприяло й утворення все нових і нових волостей. Процес був настільки неконтрольованим, що РНК РСФРР 15 липня 1919 р. вдався до обмеження волостей кількістю населення – в середньому 10 тис. чоловік, а питання про зміну внутрішніх меж адміністративно-територіальних одиниць поставив під контроль НКВС⁶.

Про те, що Росія – багатонаціональна країна, у той час у Москві воліли не замислюватися. За С.Кульчицьким, *«економічний фундамент будованої більшовиками держави-комуни визначався формулою главкізму. Управління господарством будувалося, так само як партія, на засадах «демократичного централізму»*. Головні комітети (главки) об'єднували всі однорідні підприємства в межах Країни Рад, і їх керівники зверталися до керованих об'єктів у кожній українській губернії, ігноруючи харківський уряд. Позбавлені офіційних повноважень і відірвані від друкарського верстата, який продукував гроші, харківські керівні установи ставали нікому не потрібними»⁷.

1. Реформи 20-30-х рр.: цілі й мотивації

20-30-і роки в житті радянського квазідержавного новоутворення були періодом багатьох взаємопов'язаних реформ, які загалом вписувалися у контекст нової економічної політики. Реформа адміністративно-територіального устрою виявилася у цьому ряду однією з перших. Правлячій партії здавалося, що на шляхах укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць і поєднання завдань адміністративного й економічного районування вдасться покінчити із руйнівними місницькими проявами і створити в країні ефективно діючий механізм управління з центру великими територіями, у тому числі й тими, які формально у ході громадянської війни стали незалежними від Росії.

Відправною віхою радянського реформування адміністративно-територіального поділу в Україні слід вважати постанову ВУЦВК від 1 лютого 1922 р. «Про впорядкування і прискорення робіт по адміністративно-територіальному устрою УСРР». Реально реформи почалися 16 жовтня 1922 р., коли третя сесія ВУЦВК VI скликання затвердила триступеневу систему як основу нового районування і ліквідувала виниклі в ході громадянської війни Кременчуцьку, Миколаївську і Запорізьку губернії. На створену рішенням ВУЦВК Центральну адміністративно-територіальну комісію (ЦАТК) покладалися завдання координації роботи мережі губернських і повітових адміністративно-територіальних комісій, вироблення і узгодження проектів нового адміністративно-територіального поділу⁸. Триступенева система передбачала створення з укрупнених повітів округів, а з укрупнених волостей – районів. Розробка питання про новий адміністративно-територіальний поділ сесією ВУЦВК була визнана «ударною, що має державну вагу і значення»⁹. В основу нового районування 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 України 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. Багаія.

Прискіплива увага владних структур УСРР до проблем районування не в останню чергу пояснювалася політичними причинами. Ще до закінчення громадянської війни VII Всеросійський з'їзд рад прийняв рішення про розробку нового адміністративно-господарського поділу республіки. Формально України, яка на той час була зв'язана з Росією лише воєнно-політичним союзом, це рішення не

стосувалося, але утворена відповідно до ухвал з'їзду адміністративна комісія включала її територію в орбіту своїх проєктів; так, нею розроблявся проєкт утворення нової Донецької губернії. Комісія пропонувала зберегти існуючий чотириступеневий адміністративний поділ (губернія – повіт – волость – сільське співтовариство). Обговорювалося і питання про ліквідацію волостей, але вирішення його свідомо відкладалося до розв'язання проблем землекористування. Стосовно кордонів національних утворень комісія прийшла до висновку, що, окрім національного складу населення, тут має «враховуватися і принцип економічного тяжіння»¹⁰. Для України це вже був серйозний сигнал, оскільки посилення на «економічне тяжіння» давало Росії формальний привід для коригування ще не усталених кордонів з формально незалежними республіками на свою користь.

Паралельно з роботою адміністративної комісії принципи районування розробляв і Держплан РСФРР. На цьому рівні виношувалася ідея нового економічного районування шляхом створення 12 великих областей (у їх число мали увійти і 2 українські). Доцільність такого поділу автор проєкту 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». Йшлося, отже, про цілковите нехтування інтересів УСРР, яка на той час була формально незалежною республікою. Її суверенні права Александров відверто називав «втраченими»¹¹.

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.

Вищій партійній інстанції довелося визнати, що запропонований держпланом РСФРР план районування фактично порушує укладений між двома республіками союзний договір від 28 грудня 1920 р., «розбиваючи Україну на дві частини, самостійно підпорядковані московським центральним органам». І.Александров змушений був виїхати у Харків і запевнити керівників республіки у тому, що Держплан не наполягатиме на поділі республіки¹².

Надалі 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.¹³

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»¹⁴. Створення системи жорстко залежних від Москви національно-державних формувань залишало за правлячою партією роль всемогутнього «на-тхненника й організатора», а за центральними директив-

ними органами – функції контролерів, посередників і арбітрів. Однак місцеві еліти з числа «титових соціалістичних націй» не вважали, що лишилися у програті, оскільки дістали бодай мінімальні можливості для створення механізмів управління підконтрольними територіями. За Я.Грицаком, «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»¹⁵.

Надалі українській еліті довелося докладати чимало зусиль, щоб наповнити державний статус України у союзній державі бодай мінімальним реальним змістом. І на XII з'їзді РКП(б) (березень 1923 р.), і на IV нараді ЦК РКП з відповідальними працівниками національних республік і областей (червень 1923 р.) українські діячі висловлювали гостру незгоду з централізаторською політикою союзних органів.

Дискусії в компартії щодо схем територіального управління і насамперед тверда позиція українського уряду все ж похитнули впевненість більшовицького центру у можливості реалізувати під виглядом економічної доцільності відверто централізаторські плани. У прийнятій XII з'їздом РКП(б) резолюції «Про районування» існуючий адміністративно-територіальний поділ визнавався «не відповідним новим політичним і економічним потребам країни», але водночас наголошувалося на необхідності обережного підходу до його реформування і більших строків для проведення реформ. План Держплану було визнано лише попередньою робочою гіпотезою, що потребує доповнень і перевірки досвідом. Новий план адміністративно-господарського поділу пропонувалося створювати на основі реалізації кількох експериментальних проектів, зокрема, українських¹⁶.

Відразу ж після XII з'їзду РКП(б) правляча партія приступила до реформування адміністративно-територіальної структури на мезорівні – розробки моделей окружного поділу. Запровадженням округ передбачалося вирішити два взаємопов'язані завдання: наблизити органи влади до населення разом із скороченням апарату і зміцнити адміністративні одиниці в економічному відношенні. 12 квітня 1923 р. ВУЦВК скасував повіти й волості, запровадивши новий устрій за схемою: губернія – округа – район – сільрада. Замість 102 повітів було утворено 53 округи, замість 1989 волостей – 706 районів, число сільрад скоротилося з 15696 до 9307¹⁷.

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»¹⁸. У першому варіанті реформи центр надав місцям широку ініціативу у визначенні найбільш прийнятних критеріїв районування. Тому у Волинській губернії в основу районування були покладені природно-історичні умови, у Чернігівській, Полтавській і частині Київській – сільськогосподарські особливості, у Подільській, Одеській і Харківській – торговельне і культурне тяжіння, у Катеринославській і Донецькій – економічні ознаки.

Численні прорахунки, допущені на першому етапі реформування, змушували владні структури до визнання того факту, що попри кардинальні перекроювання територіальної структури в саму систему управління не вдалося внести скільки-небудь істотних змін. Кількість проміжних управлінських ланок (4) лишилась такою ж самою¹⁹. Отже, вже у 1924 р. постало питання про спрощення управлінської вертикалі. Але у процесі практичної реалізації вона лише ускладнювалася.

Певні зміни в систему адміністративно-територіального устрою в УСРР було внесено застосуванням у районуванні етнічного принципу – аж до утворення національних рад і районів і Молдавської автономії. За Г. Єфіменко та Л. Якубовою, у такий спосіб більшовики планували організувати прискорене соціально-економічне та культурне «дозрівання» етнічних громад²⁰.

До впровадження національного принципу в систему районування правлячу партію спонукував цілий ряд обставин, головними серед яких було глухе невдоволення меншин політикою радянської влади в земельному питанні і системою оподаткування, еміграційні настрої, пов'язані із релігійними утисками колоністів.

ВУЦВК розглядав врахування національного моменту в районуванні як вагоме завоювання радянської влади, свідчення її переваг. «Ми не сміємо українізувати поляків за прикладом польської шляхти, яка колонізує українське населення, або молдаван – «культурними методами» румунської сигуранци... Ми прагнемо до повної національної рівності і свободи розвитку всіх народностей», – наголошував О. Буценко²¹. Слід визнати, що у 20-х рр. радянська влада і справді пішла досить далеко у впровадженні національного принципу в адміністративно-територіальний поділ, чим сприяла створенню привабливого іміджу «політики коренізації». Експеримент, щоправда, був короточасним; пізніше подібних прецедентів уже не спостерігалось.

Перші правові акти, якими регламентувалося виділення національних районів, з'явилися влітку 1924 р. (постанови ВУЦВК і Раднаркому УСРР «Про виділення районів Катеринославської губернії з переважаючим німецьким населенням» від 11 червня та Раднаркому УСРР «Про виділення національних районів та рад» від 29 серпня 1924 р.). У тому ж році було виділено 5 німецьких національних районів: Молочанський і Пришибський на Катеринославщині, Зельцький і Ландауський в Одеській губернії та Люксембурзький – у Донецькій. На 1 січня 1926 р. було

створено 593 національні ради, у тому числі 90 російських, 185 німецьких, 27 грецьких, 13 чеських, 1 білоруська, 111 польських, 100 єврейських, 53 болгарських, 9 молдавських²². На 1931 р. в Україні функціонувало 25 національних районів – 8 російських, 7 німецьких, 3 болгарських, 3 єврейських, 3 грецьких і 1 польський²³.

Складним для влади виявилось питання утворення російських адміністративно-територіальних одиниць. Росіяни до середини 20-х рр. не мали в УСРР статусу національної меншини і, отже, потреби у створенні російських районів і сілрад не відчувалося. Актуалізували цю проблему гострі дискусії навколо здійснення політики українізації, зокрема інспірування з Москви критичних закидів на адресу ЦК КП(б)У. Виступ Ю. Ларіна на II сесії ЦВК СРСР (квітень 1926 р.) і його стаття у журналі «Большевик»²⁴, а також заява Г. Зінов'єва щодо того, що здійснювана в УСРР «українізація» нібито «допомагає петлюрівщині»²⁵, змусили владні структури України вдатися до своєрідних «превентивних» заходів. У 1927 р. представник від росіян був введений до складу Центральної комісії у справах національних меншин, що означало набуття росіянами статусу національної меншини. У 1931 р. росіяни в УСРР мали вже 372 національні сільські ради та 9 селищних, а також 8 російських національних районів²⁶.

Політичними у своїй основі були і причини утворення у територіальній структурі УСРР Молдавської автономії. Цим заходом переслідувалася насамперед мета розв'язання «бессарабської проблеми» і посилення комуністичної пропаганди серед населення Бессарабії і Румунії. 12 жовтня 1924 р. на території Одеської і Подільської губерній, що примикала до р.Дністер, було створено Автономну Молдавську СРР. Молдавани становили в ній 34,3% її населення, українці – 42,2%²⁷.

У сучасній зарубіжній історіографії (Т. Мартін, А. Міллер) уведення національного принципу в систему адміністративно-територіального поділу розглядається у контексті

«позитивної чи компенсуючої дискримінації» – як однієї з головних рис радянської національної політики, спрямованої насамперед проти націоналізму як головного конкурента більшовицької мобілізуючої ідеології. Запропонована Т. Мартіном дефініція СРСР як «імперії позитивної дії» – цікава спроба знайти новий термін на означення специфічного, доти не існуючого типу політичної організації. Однак навряд чи продуктивно розглядати політику коренізації крізь призму «готовності росіян іти на жертви заради інтересів інших національностей»²⁸. Очевидно, це був вимушений, тимчасовий тактичний крок в системі лібералізаційних заходів, пов'язаних із розв'язанням завдань модернізації виробництва і зміцнення міжнародного престижу СРСР.

Створюючи ради і райони за національним принципом, більшовики насамперед намагалися спростити собі завдання «радянзації» низових органів влади, зокрема, завдання нейтралізації «класово-ворожих елементів». Досить прозоро говорив про це ідеолог і провідник українізації М.Скрипник. «Наша національна сільрада чи національний район – ... це не лише орган самоврядування, це взагалі не є ніякий орган національної персональної автономії, а це є орган пролетарської влади»²⁹.

Протягом усієї другої половини 20-х рр. йшов інтенсивний пошук оптимальних територіальних моделей – як у центрі, так і на місцях, причому по лінії Держплану не припинялися спроби сполучити принципи економічного районування з адміністративно-територіальним поділом. У 1925 р. справа дійшла до ліквідації губерній – на тій, мовляв, підставі, що губернська ланка стала «передавальною інстанцією, такою, що швидше протидіє, ніж сприяє остаточному оформленню і зміцненню нових адміністративно-територіальних одиниць»³⁰. Відповідно до рішення сесії ВУЦВК від 19 лютого 1925 р. схема врядування стала такою: центр – округа – район – сільрада. Округа, отже, стала найвищою адміністративно-територіальною одини-

цею. Станом на 1 серпня 1925 р. територія УСРР складалася з автономної республіки, 41 округи, 680 районів, 10314 сільрад, 70 міських та 155 селищних рад.

Дуже скоро, однак, з'ясувалося, що нова структура лише ускладнила управлінські завдання. Спротив на місцях проведенню колективізації лякав правлячу партію перспективою неконтрольованих сепаратистських проявів. Тому вирішено було й далі йти шляхом децентралізації – згідно постанови ВУЦВК і РНК УСРР від 2 вересня 1930 р. здійснювався перехід на систему центр – район. Система управління стала двоступеневою. З вересня в Україні було запроваджено такий поділ: автономна республіка, 18 міст, виділених в окремі адміністративні одиниці, безпосередньо підпорядковані центрові, 484 райони. Протягом 1931 р. 119 районів, визнаних економічно маломісними, ліквідували.

Те, що така система ще менш дієздатна, ніж попередня, було усвідомлене вже через рік. Ідея чергового розукрупнення увійшла у гостре протиріччя із мобілізаційною логікою перетворень у країні, яка прискореними темпами здійснювала індустріалізацію і водночас готувалася до війни. Завдання галузевого управління – через наркомати – ускладнилися внаслідок відсутності «передавальних ланок» на мезорівні. Але особливою складністю відрізнялися завдання охоплення партійним впливом безлічі селянських господарств, ще не призвичаєних до методів натискного керівництва. Не зарадило справі і утворення нових управлінських ланок за групами районів. На III Всеукраїнській партконференції у липні 1932 р. С. Косіор та В. Чубар визнали, що внаслідок поспішності у проведенні адміністративно-територіальної реформи у найвідповідальніший момент становлення колгоспного ладу сільські райони були позбавлені «достатнього керівництва»³¹. Сказано це було вже після того, як у лютому 1932 р. сесія ВУЦВК ухвалила утворити на території УСРР, крім Молдавської АСРР, ще 5 областей – Харківську, Ки-

ївську, Вінницьку, Дніпропетровську, Одеську. До складу областей увійшли 16 міст, безпосередньо підпорядкованих областям, і 431 район.

Уявлення про те, що утворенням п'яти областей вдасться розрубати складний вузол територіальних і адміністративних проблем, виявилось, однак, оманливим. Межі надто великих областей і економічних районів не збігалися; цим не в останню чергу був зумовлений процес дроблення областей, який тривав аж до 1939 р. Статус деяких територій лишався невизначеним. Приміром, після того, як частина сільськогосподарських районів Донбасу у лютому 1932 р. увійшла до складу новостворених Дніпропетровської і Харківської областей, за рештою його території умовна назва «Донбас» із підпорядкуванням союзному центру зберігалася до літа. 2 липня 1932 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про утворення Донецької області в Донбасі». До її складу увійшли 17 адміністративно-територіальних одиниць (міськрад і районів Донбасу), 13 районів Харківської і 5 районів Дніпропетровської області. Новостворена Донецька область включала територію сучасних Донецької і Луганської областей. Адміністративним центром її деякий час лишався Артемівськ (колишній Бахмут), з осені 1932 р. ним стало м. Сталіно. 15 жовтня шляхом розукрупнення Київської і Харківської областей було утворено Чернігівську область.

Сказане дає підставу погодитися з висновком М. Дністрянського: реорганізація органів територіального управління в УРСР мала вкрай суперечливий характер, оскільки не було розроблено чіткої концепції приведення територіальних структур у відповідність з економічними потребами. «Звідси – хвиля необґрунтованих адміністративних змін як результат методу проб і помилок та відверто волюнтаристських ухвал, що офіційно видавались як єдина багатоетапна реформа»³². Деякий економічний вигравш, вважає автор, реформа дала лише на першому етапі, дещо послабивши засилля бюрократії. Не були досягнуті і зав-

дання радянзації апарату влади на місцях: хоч формально влада належала радам та їх виконавчим комітетам, фактично керівництво здійснювали партійні органи»³³.

На кінець 1933 р. (станом на 1 грудня) адміністративно-територіальний поділ України набув такого вигляду:³⁴

| Назва адміністративної одиниці | Територія км ² | Населення тис.чол. | Кількість районів |
|--------------------------------|---------------------------|--------------------|-------------------|
| АМРСР | 8419,3 | 590,30 | 10 |
| Вінницька область | 47867,0 | 4696,40 | 64 |
| Дніпропетровська область | 73193,4 | 3857,07 | 44 |
| Донецька область | 52208,5 | 4565,60 | 30 |
| Київська область | 74834,9 | 6120,30 | 75 |
| Одеська область | 68917,1 | 3411,40 | 50 |
| Харківська область | 74937,1 | 6031,26 | 60 |
| Чернігівська область | 42703,1 | 2915,40 | 35 |
| <i>Всього</i> | 443080,4 | 32187,73 | 367 |

У 1934 р. нарешті було вирішене питання про перенесення столиці з Харкова до Києва. Відповідне рішення було прийняте на засіданні політбюро ЦК КП(б)У 18 січня 1934 р. і затверджене XII з'їздом КП(б)У. Мотивувалося це рішення тим, що після запровадження триступеневої системи адміністративно-територіального управління (область – район – село) більшої уваги потребують саме сільськогосподарські райони. Зверталася увага також на зосередження у Києві великої кількості культурних установ; повернення українському народові його історичного і культурного центру відповідало, отже, завданням «культурної революції». Загалом же перенесення було актом утвердження адміністративно-командної системи і особливих мотивацій не потребувало. На справжні політичні причини перенесення столиці у Київ пролив світло П. Постишев: «Нехай не сподіваються вороги наші, уламки націоналістичної контрреволюції, що Київ ще

являє для них «запасне» містечко, а більшовики, мовляв, туди бояться їхати. Треба і цей останній козир вибити із їхніх рук»³⁵.

Адміністративно-територіальні зміни початку 30-х рр. неможливо розглядати поза контекстом встановлення тоталітарної диктатури в країні і пов'язаної з нею централізації управління. Зміцнення владної вертикалі супроводилося наступом на права республік і відмовою від лібералізаційних настанов непу. Політика індустріалізації вимагала концентрації величезних коштів і створення потужної енергетичної бази, і Україні з її багатими ресурсами була відведена роль випробувального полігону для економічних і соціальних експериментів небачених масштабів. Закріплення верховенства союзних законів перед республіканськими, ліквідація республіканських міністерств і створення союзних, безпрецедентне зміцнення каральних органів, практика безпосереднього управління українськими регіонами (Донбасом, Молдавською АРСР) з Москви – все це були ланки одного ланцюга, які швидко позбавили владні структури України навіть ілюзорної економічної свободи.

Оскільки саме від радянської верхівки УСРР на початку 20-х рр. виходив найбільш організований спротив насаджуваним компартією моделям будівництва СРСР, Україна була обрана першою мішенню для «упереджувальних ударів», які мали на меті унеможливити будь-які сепаратистські кроки з українського боку. У листі до Л. Кагановича від 11 серпня 1932 р. Сталін недвозначно заявляв, що засилля в українській компартії «гнилих елементів, свідомих і несвідомих петлюрівців» створює ймовірність втрати України³⁶. Недивно, що впродовж цілого десятиріччя Україна була в фокусі масованих репресивних заходів, спрямованих насамперед проти селянства й національно свідомої інтелігенції. Спочатку «ліквідація куркульства як класу», потім голодомор з мільйонами жертв і, нарешті, цинічне винищення «під корінь» не лише творчої й наукової, але й

управлінської національної еліти спричинили жахливу демографічну й гуманітарну катастрофу, наслідки якої Україна відчуває ще й досі.

Розв'язана владою вакханалія репресій проти української інтелігенції позбавила суспільство стрижня, здатного критично оцінювати ситуацію. Якщо на початку 30-х рр. ще лунали поодинокі голоси на захист суверенності України та протести проти сваволі центру (показовий з цього приводу, приміром, лист групи делегатів XIII Всеукраїнського з'їзду Рад 1931 р.³⁷), то наприкінці 30-х уявити щось подібне було вже неможливо. Перенесення столиці, а також створення протягом 1937 – першої половини 1939 рр. зразу 9 областей, слід розглядати у ланцюгу заходів, спрямованих на розпорошення тих місцевих партійних еліт, які в уяві союзного центру ще могли становити для нього потенційну загрозу. Хронологія утворення нових областей була такою: 22 вересня 1937 р. створено Житомирську, Миколаївську, Полтавську, Кам'янець-Подільську (з 1954 р. – Хмельницьку) області. Донецьку область 3 червня 1938 р. поділили на Сталінську (з 1961 р. – Донецька) і Ворошиловградську (з 1958 р. – Луганська). 10 січня 1939 р. утворено Запорізьку, Кіровоградську і Сумську області.

Кінець 30-х рр. виявився часом майже безперервних адміністративно-територіальних «переформатувань», перманентних перекроювань карт і розмежувань повноважень. Оскільки центр ваги на цей час був перенесений з територіального на галузеве управління, в територіальній сфері спостерігався стрімкий процес розукрупнень. За підрахунками Е.Алаєва, з 1937 по 1941 р. в СРСР одна реорганізація в обласному поділі припадала на кожні 19 днів. За цей час було утворено 42 області, ліквідовано 9, переіменовано або перетворено 3. Дроблення незмінно мотивувалося необхідністю наближення управління до народних мас. Водночас ішлося і про необхідність упорядкування структури управління в республіках, насамперед на Україні³⁸.

У процесі перекроювання територій бралися до уваги, зрозуміло, і завдання створення в переважно аграрних районах потужних промислових центрів, здатних бути засобом приборкання «дрібнобуржуазної стихії». Саме з таких міркувань областями стали Житомирська, Кам'янець-Подільська, Кіровоградська, Сумська. Загалом на території УРСР з лютого 1932 до січня 1939 р. було створено 16 областей.

Наскільки важко піддавалися упорядкуванню питання адміністративно-територіального устрою, можна судити з такого факту: згідно офіційного довідника, станом на 1938 р. Сталінська область складалася з 22 районів, але до складу цих районів не входили міські поселення – Сталіно, Артемівськ, Горлівка, Костянтинівка, Краматорськ, Макіївка, Маріуполь, Орджонікідзе, Слов'янськ, Чистякове. Втім, коли проводився перепис 1939 р., всі поселення міського типу було віднесено до певних районів³⁹.

Зрештою виявилось: чотирикратне перекроювання територій повернуло структуру територіальної організації до дещо видозміненого й розукрупненого старого губернського принципу. У цьому не було нічого дивного. Адже губернська інфраструктура вибудовувалася упродовж двох століть; колишні губернські міста сконцентрували чималий виробничий потенціал, мали пристойні транспортні комунікації – очевидно, що саме вони ставали центрами тяжіння для навколишньої території. Штучно створені нові міста ще довго не могли конкурувати з старими центрами розселення.

Не доводиться багато говорити про те, що прагнення Москви до уніфікації політичного і духовного життя, яке знаходило поміж іншим свій прояв у «перетасовуванні» адміністративно-територіальних одиниць, входило у суперечність із прокламованою лінією на «коренізацію» і швидко призвело до відмови від декларативної підтримки національної самобутності республік. Це не могло не посилювати суперечності між «центром» і «периферією», по-

стійні тертя на всіх управлінських рівнях, «кадрові чистки» і т.п. Якщо до цього додати наслідки масових міграцій, вади надто поспішної урбанізації, практику депортацій, неважко зрозуміти, який величезний потенціал протистояння до пори до часу приховувався за блискучим фасадом «соціалістичного будівництва» і «дружби народів».

2. Адміністративно-територіальний устрій українських земель поза межами УРСР

На включених до складу сусідніх держав західноукраїнських землях у 20-30-х рр. відбувався процес уніфікації адміністративно-територіального поділу відповідно до норм цих держав. На Східній Галичині та Західній Волині утворювалися воєводства, повіти чи гміни, в Румунії з'явилися нові округи, Закарпаття становило у складі Чехословаччини один великий комітат. Обіцянки бодай обмеженої автономії Східної Галичини, які щедро роздавав польський уряд до 1919 р., лишилися на папері.

Система управління у Польщі була жорстко централізованою і антиукраїнською за своїм спрямуванням. Галицький крайовий сейм був розпущений, польсько-українська двомовність у крайовій адміністрації ліквідована. Назва «українці» в офіційних документах витіснялася назвою «русини», причому останні трактувалися не як окрема нація, а як «недозрілий етнографічний матеріал» для творення польської нації. Вживати не тільки назву «Західна Україна», але й «Східна Галичина» було заборонено; допускалася лише «Малопольська Вихідня». Існував довгостроковий план «колонізації Східної Малопольщі», основи якого були розроблені С.Комарницьким у липні 1924 р. Необхідність колонізації виводилася із «історичного загального права володіння цим краєм упродовж століть; фактичного права власності; обов'язків культурної цивілізаційної місії на Сході»⁴⁰.

Кращі землі у Галичині й на Волині зосереджувалися в руках польських переселенців – осадників; з них же формувалися управлінські кадри. Воєводи призначалися

президентом за рекомендацією міністерства внутрішніх справ і Ради міністрів. На рівні повітів адміністрацію очолював староста. Керівництво гмінами здійснював війт, на чолі сільського самоуправління стояв солтис. Кількість гмін у повітах Галичини коливалась від 9 до 14, на інших українських землях – від 5 до 8. У 1933 р. відбулося укрупнення гмін.

Керуючись у зовнішньополітичній стратегії концепцією т.зв. прометеїзму, спрямованою своїм вістрям проти СРСР, уряд Ю. Пілсудського виходив з неї й у своїй регіональній та національній політиці. Стратегічна мета – розвал Радянського Союзу і створення на його руїнах напівзалежних від Польщі держав – підкріплювалася ідеєю непорушності власне польських кордонів і «державної асиміляції окраїн». Отже, західні українські землі безальтернативно мали лишатися у складі Польщі, і тому належало якнайшвидше добитися асиміляції української меншини. Принципи, які клалися в основу регіональної політики другої Речі Посполитої – індивідуалізації, регіоналізації та селективності – вимагали диференційованого підходу до кожної історико-етнічної області. Волинь стала полем своєрідного політичного експерименту, спрямованого на її перетворення у анклав «польсько-української співпраці». Влада не зупинилася перед встановленням чіткої адміністративної межі (т.зв. Сокальський кордон), яка мала на меті обмежити до мінімуму економічні, кооперативні, культурні, релігійні зв'язки між Галичиною і північно-західними землями. Головним завданням ізоляції було перешкодити поширенню українського національного руху, центром якого традиційно виступала Галичина.

Як показав О.Рубльов, польська влада на місцях мала сильний вплив саме завдяки структурованому апарату управління, який мав великі повноваження. Роль органів місцевого самоврядування була фактично знівельована повноваженнями воєводи – він міг скасувати будь-яке їхнє рішення як таке, що суперечить політичному курсу

Варшави. «Структура воєводського управління була побудована таким чином, щоб максимально керувати усіма сферами життя на місцях, а при проявах непокори – оперативно придушувати їх. Саме для ефективного керівництва на усіх рівнях перевага надавалася службовцям польського походження або тим особам, які були лояльні до польської влади»⁴¹.

Станом на 1931 рік основні параметри адміністративно-територіальних одиниць на українських землях у складі Польщі мали такий вигляд:⁴²

| Воєводства | Кількість повітів | Кількість гмін | Площа (тис.км.) | Населення (тис. осіб) |
|-----------------|-------------------|----------------|-----------------|-----------------------|
| Поліське | 9 | 79 | 36,66 | 1131,7 |
| Волинське | 11 | 103 | 35,73 | 2084,8 |
| Львівське | 27 | 252 | 28,40 | 3127,4 |
| Тернопільське | 17 | 169 | 16,53 | 1604,0 |
| Станіславівське | 12 | 119 | 16,89 | 1476,5 |

Отже, воєводська система з обмеженими можливостями самоуправління на найнижчому рівні – це все, що лишилося від тривалих розмов про автономію для національних меншин у Польщі. Досить відверто під час дебатів у сеймі 1931 р. висловився з цього приводу З. Стронський: «Територіальна автономія зруйнувала б політичну єдність, створила б умови для поширення сепаратизму у всіх галузях життя і в кінцевому результаті призвела б до відокремлення земель від Польської держави. А цього ми не можемо допустити і не допустимо»⁴³. У Конституції Польщі, прийнятій сеймом 23 квітня 1935 р., лишилася тільки стаття про воєводське територіальне самоврядування. Природно, що така безкомпромісна позиція заклала основу гострих конфліктів.

Болісно сприйняло зміни у своєму політичному і територіальному статусі і населення окупованої румунами Буковини й Бесарабії. Реалізація міфічного «історичного

права» Румунії на Буковину означала автоматичне скасування всіх досягнутих на основі австрійського права угод національного та мовного характеру. Усі нерумуни стали громадянами «другого сорту»; за оцінкою А. Корб'я-Гойзі, націоналістичний, вороже налаштований до них централізм Бухареста символічно переніс Буковину з Центральної Європи на «напівазіатські Балкани»⁴⁴. Своїм вістря ця політика особливо відчутно вдарила по євреях, які у Чернівцях разом з німцями становили половину населення, тоді як румуни – менше третини.

На відміну від інших західноукраїнських земель Закарпаття увійшло до складу Чехословаччини як автономна одиниця, причому іншим землям республіки – Богемії, Моравії, Сілезії, Словаччині – автономні права не надавалися. Відповідно до Конституції Чехословаччини (29 лютого 1920 р.) Підкарпатська Русь дістала свій сойм. Чехословаччина – єдина з країн, до складу яких потрапили після Першої світової війни українські землі – забезпечила українській, як і іншим меншинам, відносно демократичний політичний режим з усіма його правовими інститутами.

Але такий стан тривав недовго. Претензії на територію Закарпаття у 1938 р. виявила Угорщина; завдяки сприянню Гітлера румунські війська окупували південні регіони краю з найбільшими містами. На решті території у лютому 1939 р. вдалося провести вибори до першого сойму Карпатської України. Проте вже у березні Угорщина дістала від Німеччини санкцію на окупацію усєї території Закарпаття. Проголошення незалежності Карпатської України 15 березня 1939 р. трагічний перебіг подій не зупинило.

Незалежна Карпатська Україна проіснувала лише 4 дні, але політичний резонанс цієї події виявився великим. По суті це була друга, після Акту злуки 1919 р., спроба заявити світові про самодостатність і цілісність української нації. Значною мірою символічний, акт проголошення незалежності Карпатської України став потужним стимулом формування української національної самосвідомості.

А опір української карпатської держави був першим збройним виступом проти імперіалістичної політики Гітлера та його союзників.

Під час Другої світової війни, яка почалася 1 вересня 1939 р., українські землі стали плацдармом політичного суперництва й дипломатичних інтриг двох тоталітарних монстрів – Німеччини та СРСР. Мріючи про світове панування, гітлерівці боялися війни «на два фронти» і тому намагалися бодай на якийсь час порозумітися із Радянським Союзом. Ставки у грі були високі: за невтручання у конфлікт із Польщею німці готові були поступитися впливом у Прибалтиці, пообіцяли СРСР повернути етнічні українські землі і Бессарабію. На таких умовах Радянський Союз пішов на укладення договору про ненапад з Німеччиною, який було підписано у серпні 1939 р. Додатком до цього договору, що залишився в історії як «пакт Молотова – Ріббентропа», був таємний протокол, яким обумовлювався територіальний устрій майбутньої Європи. Межа сфер інтересів Німеччини і СРСР мала проходити по Нареву, Віслі і Сяну⁴⁵. Це означало: Німеччина не заперечує проти того, щоб землі Західної України відійшли до Радянського Союзу.

Можна, зрозуміло, обурюватися з приводу протиправності і аморальності укладеного договору. Очевидно, спорідненість двох тоталітарних режимів відіграла роль каталізатора у розпалюванні вогнища, яке жевріло у цій частині Європи ще з часів Першої світової війни. Ставка на насильство не прикрашає нікого. Втім, тугий вузол проблем, які сплелися у цій частині світу, все одно рано чи пізно мав бути розрубаним. Українська несправедлива Версальська система була вагітна новим переділом світу. Такий безпринципний і підступний політик, яким був Сталін, не міг не скористатися можливістю за допомогою зговору з Німеччиною відсунути кордон від життєво важливих центрів країни, а заодно і зменшити загрозу перенесення нестабільності із західноукраїнських теренів на територію УРСР.

Гітлер почав наступ на Польщу 1 вересня 1939 р., а 3 вересня Англія і Франція, зв'язані з Польщею договорами про взаємодопомогу, оголосили війну Німеччині. Проте до активних бойових дій з їхнього боку справа не дійшла. Німецькі війська безперешкодно просувалися вглиб Польщі і невдовзі вийшли на демаркаційну лінію, обумовлену «пактом Молотова – Ріббентропа». Після певних вагань радянський уряд віддав наказ військам про перехід кордону. 17 вересня радянські війська вступили на території Західної України і Західної Білорусії. А вже 28 вересня радянсько-німецький воєнно-політичний альянс був скріплений новим договором «Про дружбу й кордон». До нього додавався таємний протокол про поділ сфер впливу, а також карта поділу Польщі, підписана Й. Сталіним та Й. Ріббентропом.

4 грудня 1939 р. Президія Верховної Ради СРСР затвердила указ «Про організацію Волинської, Дрогобицької, Львівської, Ровенської, Станіславської і Тарнопільської областей у складі Української РСР». До Волинської області відійшло 6 повітів, до Дрогобицької – 10, Львівської – 13, Ровенської – 5, Станіславської – 10, до Тарнопільської – 13 повітів. Невдовзі замість повітів було утворено 202 сільські райони. У Львові утворили 4 міські райони; 14 міст виділялися в обласне підпорядкування. Загалом на території Західної України у 1940 р. діяло 83 міських, 199 районних, 89 містечкових і 4944 сільських ради⁴⁶.

За оцінкою О. Лисенка та В. Гриневича, «радянська політична модель брутально імплантувалась у тіло західноукраїнського політикуму». Встановлення однопартійної системи супроводилося репресіями проти керівництва й активу альтернативних партій і рухів. На зміну твореним упродовж десятиліть осередкам громадянського суспільства – кооперативам, спортивним, культурницьким, молодіжним, жіночим, релігійним товариствам – зі сходу було перенесено контрольовану компартійну систему «приводних ременів» – профспілок, комсомолу, творчих спілок тощо⁴⁷.

За вже апробованою схемою здійснювався і процес територіального розмежування після досягнення у 1940 р. порозуміння з Румунією щодо повернення нею територій, анексованих у 1918 р. Зговірливість румунських властей пояснювалася просто: Німеччина не була зацікавлена у погіршенні відносин з СРСР і погодилася на територіальні поступки союзнику, хоч про радянські домагання на Бессарабію та Північну Буковину у пакті Молотова – Ріббентропа не йшлося. Будучи не в змозі протистояти їм без підтримки Німеччини, Румунія 28 червня 1940 р. прийняла ультиматум уряду СРСР і відмовилася від своїх, доволі ефемерних, прав на Північну Буковину й Бессарабію. Упродовж двох днів частини Червоної Армії вийшли на нові кордони Румунії. Сьома сесія Верховної Ради СРСР 2 серпня 1940 р. включила заселені переважно українцями Північну Буковину, Хотинський та Ізмаїльський повіти Бессарабії до складу УРСР. Внаслідок воз'єднання у складі Української РСР Західної України, Північної Буковини і трьох повітів Бессарабії її територія розширилася до 565 тис. км², а населення зросло на 8,8 млн. чол. і становило на середину 1941 р. майже 41,7 млн. чол.⁴⁸

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 7 серпня 1940 р. у складі УРСР були утворені нові області – Чернівецька, до складу якої, крім буковинських земель, увійшла основна частина Хотинського повіту Бессарабії, і Акерманська у складі Акерманського та Ізмаїльського повітів. У грудні 1940 р. центр Акерманської області був перенесений в Ізмаїл.

Процес територіального розмежування новоприєднаних територій затягнувся на три місяці, оскільки одночасно вирішувалося питання про кордони новоствореної Молдавської РСР. Питання територіального розмежування УРСР і новоствореної Молдавської РСР було розв'язане таким чином: Кодимський, Котовський, Балтський, Ананьївський, Красноокнянський, Валегуцулівський, Піщанський, Чорнянський райони з переважаючим україн-

ським населенням поверталися Україні і увійшли до складу Одеської області. До Молдавської РСР відійшли Слободзейський, Тираспольський, Дубосарський, Рибицький, Кам'янський, Григоріопольський райони колишньої Молдавської автономії, які сьогодні є складовою частиною невизнаної Придністровської республіки.

Перемоги радянської армії на фронтах Другої світової війни зробили можливим перегляд статусу Закарпаття. На переговорах між урядами Чехословаччини й СРСР щодо територіальної приналежності Закарпаття не брали участі ні українські, ні закарпатські делегації. Переговори закінчилися підписанням 29 червня 1945 р. договору про вихід Закарпатської України зі складу Чехословаччини і про її возз'єднання з Радянською Україною. Кордони Закарпаття були визначені такими, які вони були в часи Чехословацької республіки. Спроби радянської сторони включити до його складу також землі Пряшівщини не мали успіху, але Чоп разом із залізничним вузлом відійшов до України. 22 листопада 1945 р. цей договір ратифікували тимчасові національні збори Чехословацької Республіки, а 27 листопада – Президія Верховної Ради СРСР⁴⁹. Після підписання й ратифікації цього договору указом Президії Верховної Ради СРСР від 22 січня 1946 р. була створена Закарпатська область з центром в Ужгороді.

Утворенням у 1944 р. Херсонської, у 1954 – Черкаської і Кримської областей, а також передачею Ізмаїльської області до складу Одеської, а Дрогобицької до складу Львівської було практично завершено переформатування території України відповідно до підсумків Другої світової війни. Констатуючи як подію історичної ваги з'єднання українців (вперше за багато століть) у межах однієї державної структури, не можна водночас обійти увагою той факт, що кордони УРСР все ж не відповідали ареалу етнічного розселення українців. Як уже зазначалося, поза межами УРСР лишилися споконвічні українські землі – Холмщина, Підляшшя, Надсяння, Лемківщина. Доля тих

українців, які там після війни лишилися (150 тис. чол.) виявилася трагічною – в ході сумнозвісної операції «Вісла», здійсненої прорадянським урядом Польщі у 1947 р., вони були примусово виселені із своїх домівок і розміщені на західних землях цієї країни.

3. Реорганізація адміністративно-територіальної системи у 50-80-х рр. XX ст.

Повоєнна УРСР мала такий внутрішній поділ (дані на 1 вересня 1946 р.): 25 областей, 81 місто республіканського і обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округів, 16435 сільрад, 451 селищна і 177 міських рад⁵⁰. Нова структура адміністративно-територіального поділу усталилася після того, як у 1954 р. до складу УРСР було передано Кримську область РРФСР. На середину 60-х рр. мережа областей стабілізувалася і лишається у своїй основі незмінною. Але дуже багато змін в адміністративно-територіальному поділі відбувалося на низовому рівні.

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.

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.

Об'єктивно реформа мала послабити диктат центру і створити на місцях більш сприятливі умови для концентрації матеріальних, технічних, фінансових, кадрових ресурсів. Йшлося про оптимізацію прямих зв'язків між економічними районами і підприємствами, вдосконалення міжгалузевої кооперації. На думку тодішнього голови Ради Міністрів України О.Ляшка, «система управління господарством через раднаргоспи, якби вона дістала дальший розвиток, була б більш підготовленим щаблем для пере-

ходу до ринкової економіки»⁵¹. Але на шляху її реалізації з'явилось чимало перепон, головними серед яких були ті, що штучно створювалися центральним чиновницьким апаратом. Тому реформі, яка у О.Ляшка дістала назву «першої перебудови», судилося зупинитися на півшляху.

Нова радянська спроба здійснення адміністративно-економічної регіоналізації, попри масштабність задуму, по суті не зачепила основ адміністративно-територіального поділу. Спочатку раднаргоспи просто вписали в тодішню мережу адміністративно-територіальних одиниць; області зберегли за собою попередній статус. Але у відносинах на мезорівні утворився певний дисбаланс, який посилювався після розпочатої в кінці 1962 р. кампанії укрупнення районів. Уявлення про те, скільки незручностей на практиці створило це раптове переформатування, може дати цифра скасованих відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР від 30 грудня 1962 р. сільських районів. Усього по Україні протягом січня-лютого 1963 р. перестали існувати 352 райони, у тому числі у Київській області 19, Харківській 15, Одеській 17, Львівській 21, Кримській 11. Дізнатися про те, у які райони були передані території ліквідованих, упродовж кількох місяців було практично неможливо. Щоб навести якийсь лад у цій справі, відділ з проблем роботи рад ВР СРСР змушений був скласти список-доповнення до довідника «Административно-территориальное деление союзных республик» 1963 р. Цей список, що охопив усю територію СРСР, утворив цілу книгу у 179 стор.⁵²

Додатковий дисбаланс створило те, що соціально-економічні реформи М. Хрущов намагався підкріпити реорганізацією партійного керівництва. Відповідно до його записки, направленої в президію ЦК, рішенням листопадового (1962 р.) пленуму ЦК КПРС 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-рад-

госпних 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. Посилювалися 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 пріо-

ритеті інтересів республік перед союзними інтересами. Приводом для критики стали і розбухлий управлінський апарат, і неминучі в процесі змін прорахунки, і відверті волюнтаристські прояви. Вихід з глухого кута відшукувався на шляхах централізації – утворення Укруднаргоспу, 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. До того ж спущена «згори» у 1961 р. нова сітка економічних районів Держплану не співпадала з мережею раднаргоспів.

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 раднаргоспу 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 394⁵³. 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 рад⁵⁴.

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»⁵⁵.

Щодо наслідків розбалансування системи управління у 60-х рр., то вони давалися взнаки ще довго. Адміністративно-командні методи управління, формально-бюрократичні

тичний стиль роботи партійного і особливо радянського апаратів зводили нанівець усі зусилля по налагодженню нормальних зв'язків між промисловістю і сільським господарством, глушили всякі прояви підприємливості й ініціативи. Оскільки сільські й селищні ради виявилися неспроможними налагодити чіткий ритм сільського життя, їхні функції дедалі більше перетягували на себе керівники колгоспів і радгоспів. Але й вони були практично безпорадні в умовах всесилля суто партійної «вертикалі влади», яка над усе ставила директиви Москви.

12 березня 1981 р. указом Президії Верховної Ради УРСР було затверджене Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Оскільки це хронологічно останній документ, що регулює порядок змін в системі територіальної організації в Україні, його положення (ті, які не суперечать чинній Конституції) лишаються в силі досьгодні.

¹ *Франко І.* Поза межами можливого // Зібрання творів у 50-ти тт. – Т. 45. – К., 1986. – С. 284-285.

² *Грицак Я.* Страсті за націоналізмом. Історичні есеї. – К., 2004. – С. 50-51.

³ *Рудницький С.* Чому ми хочемо самостійної України. – Львів, 1994. – С. 89.

⁴ Українське питання. – К., 1997. – С. 195.

⁵ *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть. – С. 216.

⁶ Собрание узаконений РСФСР. – 1919. – № 36. – Ст. 356.

⁷ *Кульчицький С.* Червоний виклик. Історія комунізму в Україні від його народження до загибелі. – К., 2013. – Кн.1. – С. 488.

⁸ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 656. – Арк. 33.

⁹ Там само. – Арк.16.

¹⁰ Вопросы экономического районирования СССР. Сборник материалов и статей (1917-1929). – С. 55-63.

¹¹ Докладніше див.: *Кульчицький С.* Червоний виклик. – Кн. 2. – С. 69-70.

¹² Там само. – С. 70.

¹³ *Буценко А.* К вопросу районирования Украины. – Х., 1925. – С. 12.

¹⁴ *Кульчицький С.* Історичне місце української радянської державності. – К., 2002. – С. 28.

¹⁵ *Грицак Я.* Нарис історії України. Формування модерної української нації XIX-XX століття. 2-ге вид. – К., 2000. – С. 168.

¹⁶ Двенадцатый съезд РКП(б). Стенографический отчет. – М., 1968. – С. 697-698.

¹⁷ *Буценко А.* К вопросу районирования Украины. – С. 15.

¹⁸ Там само. – С. 11.

¹⁹ ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 4. – Спр. 1206. – Арк. 3.

²⁰ Національне питання в Україні XIX – початку X ст.: історичні нариси. – К., 2012. – С. 247.

²¹ ЦДАВО України. – Ф.1. – Оп.2. – Спр. 1807. – Арк. 7.

²² Мала енциклопедія етнодержавознавства. – К., 1996. – С. 299.

²³ Про розташування і межі національних районів див.: *Панчук М.І., Ковальчук О.П., Чирко Б.В.* Національні меншини в Україні, 1920-1930-ті роки: Історико-картографічний атлас. – К., 1996. Наведені в літературі відповідні дані по роках істотно різняться: райони утворювалися і скасовувалися, змінювали назви, об'єднувалися.

²⁴ *Ларин Ю.* Об извращениях при проведении национальной политики // Большевик. – 1926. – № 23-24. – С. 50-58; 1927. – № 1. – С. 59-69.

²⁵ Національне питання на Україні // Більшовик України. – 1927. – № 10. – С. 4.

²⁶ *Якубова Л.* Етнічні меншини в суспільно-політичному та культурному житті УСРР: 20-і – перша половина 30-х рр. XX ст. – К., 2006. – С. 211-212.

- ²⁷ Буценко А. К вопросу районирования Украины. – С. 35.
- ²⁸ Миллер А.И. Советское наследие «империи положительного действия» // Политическая наука. – 2004. – № 3. – С. 57-69.
- ²⁹ Скрипник М.О. Перебудовними шляхами // Український історичний журнал. – 1989. – № 11. – С. 101.
- ³⁰ Буценко А. К вопросу районирования Украины. – С. 42, 46.
- ³¹ Див.: Кульчицький С.В. Україна між двома війнами (1921 – 1939 рр.). – К., 1999. – С. 167.
- ³² Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі. – Львів, 2000. – С. 146.
- ³³ Дністрянський М. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій. – Львів, 1994. – С. 96.
- ³⁴ Український соціум. – К., 2005. – С. 342.
- ³⁵ XII з'їзд Комуністичної партії (більшовиків) України. Стенографічний звіт. – Х., 1934. – С. 263.
- ³⁶ Сталин и Каганович. Переписка. 1931-1936 гг. – М., 2001. – С. 273-274.
- ³⁷ Див.: Єфіменко Г. Національно-культурна політика ВКП(б) щодо Радянської України (1932-1938). – К., 2001. – С. 56-59.
- ³⁸ Алаев Э. Административно-территориальное деление России (историческая справка) // Федерализм (Москва). – 1999. – № 2. – С. 265-271.
- ³⁹ Нікольський В. Територіальні наслідки репресій 1937-1938 рр. на Донеччині // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. Міжвідомчий збірник наукових праць. – Вип. 10. – К., 2004. – С. 316-317.
- ⁴⁰ Див.: Кухта Б. З історії української політичної думки першої половини ХХ ст. – Львів, 1999. – С. 94.
- ⁴¹ Рубльов О. Організація управління на польсько-українському прикордонні за II Речіпосполитою // Регіональна історія України. – Вип. 7. – К., 2013. – С. 192.

⁴² Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність – С. 60.

⁴³ Цит. за: *Мелінішин Т.* Проблема національних меншин у політичній діяльності уряду Ю.Пілсудського (1926-1935 рр.) // *Соборність України: історична спадщина і виклики часу.* – Вип. 3. – Переяслав-Хмельницький, 2005. – С. 314.

⁴⁴ *Корб'я-Гойзі А.* Чернівці, 1919 // *Дух і літера.* – 1999. – № 5-6. – С. 73-81.

⁴⁵ СССР – Германия, 1939. Документы и материалы о советско-германских отношениях с апреля по октябрь . – Вилниус, 1989. – С. 62.

⁴⁶ *Ярош Б.О.* Тоталітарний режим на західноукраїнських землях 30-50-ті роки ХХ ст. (історико-політологічний аспект). – Луцьк, 1995. – С. 48-50.

⁴⁷ Україна і Росія в історичній ретроспективі. – Т. 2. – К., 2004. – С. 153.

⁴⁸ Докладніше див.: *Історія України / Кер. авт. кол. Ю. Зайцев.* – Львів, 1996. – С. 288-290.

⁴⁹ Докладніше див.: *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К., 1994. – С. 101-103.

⁵⁰ Реформа для людини. – С. 13.

⁵¹ *Ляшко А.* Груз пам'яті. Трилогія. Воспоминания. – Кн.2. – К., 1997. – С. 362.

⁵² Список районів, упразднених в зв'язі з укрупненням сільських і формуванням промислових районів (декабрь 1962 – февраль). – М., 1964.

⁵³ Політична історія України. ХХ століття. – Т. 6. – К., 2003. – С. 117.

⁵⁴ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. – С.53.

⁵⁵ *Грицак Я.* Нарис історії України. – С. 280.

Розділ 3

Спроби адміністративно-територіального реформування 2005 р.: уроки на майбутнє

Початок 2005 р. створив в Україні унікальні можливості для економічних і адміністративних реформ. Влада дістала від соціуму, розбурханому Майданом, безпрецедентний кредит довіри і масову підтримку. Зроблено було серйозну заявку на формування дієздатного громадянського суспільства. З'явилися нарешті і симптоми появи у верхах політичної волі до реалізації справжніх, а не декоративних реформ. Напрямок їх досить чітко був визначений В. Ющенком: «Ми повернемо права місцевим громадам. Громада сама дасть лад вулиці, селу чи місту. Ви самі оберете собі керівника, самі заробите гроші і самі будете їх витрачати. Ми будемо нацією самоврядних громад»¹.

Високий рівень соціальних очікувань і довіри суспільства до влади, поліпшення іміджу України в очах світового співтовариства створили сприятливі умови для сприйняття суспільством саме тих кроків влади, очікуваним результатом яких мало стати розширення механізмів самоорганізації. Закладені на Майдані основи прямого діалогу влади з суспільством давали підставу сподіватися, що заявлені людиноцентристські пріоритети не залишаться порожнім звуком. Зрештою відкриття нових каналів ділової активності і поява нових інвестиційних проєктів закладали фундамент для успішного розв'язання фінансових проблем реформування.

Сприятливою для оптимізації системи регіональних зв'язків і територіальних нововведень виявилася і загальносвітова кон'юнктура. Глобалізація ставить перед кожною країною досить високі вимоги, але водночас і від-

криває для неї небачений досі спектр перспектив. Відкритість до загальноцивілізаційних надбань забезпечує можливість скористатися тими економічними, геополітичними, технологічними перевагами, які створюються у ході міжнародного поділу праці. Зрозуміло, однак, що будь-які запозичення можуть бути ефективними лише у разі їх відповідності вітчизняному досвіду і традиціям. Україні потрібний такий тип модернізації, який би орієнтувався на формування відкритого, плюралістичного суспільства і водночас відповідав національним інтересам і національному ідеалу.

Щоб розв'язати увесь комплекс дуже непростих завдань, владі належало насамперед твердо визначитися: чи готова вона всерйоз сприйняти рекомендації Європейської хартії щодо забезпечення триєдиної – правової, організаційної та фінансової – автономії місцевого самоврядування. *Правова* автономія передбачала забезпечення чітких правових засад здійснення самоврядними інституціями своїх владних повноважень – вони мали бути повними й виключними, тобто такими, які не належали б одночасно іншим органам. *Організаційна* автономія виходила із постулату про свободу дій органів місцевого самоврядування – вони самі мусять визначати свою внутрішню структуру і в межах своєї компетентності не підпорядковуються іншим органам. Суть *фінансової* автономії місцевого самоврядування полягає в праві на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення його функцій і повноважень. Частина цих коштів має надходити за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких у межах закону мають визначати самі органи місцевого самоврядування.

1. Шляхи спрямування реформаторських зусиль

Принципову готовність іти цим шляхом влада засвідчила, коли у грудні 2004 р. парламент в ухвалену пакетну постанову включив пункт про необхідність комплексного

вдосконалення Закону «Про місцеве самоврядування» з метою розведення повноважень на національному й регіональному рівнях та децентралізації влади. Тим самим вищий законодавчий орган підтвердив гостроту проблеми, що заслуговує на розв'язання в антикризовому контексті.

Робоча група з моделювання адміністративно-територіального устрою України чітко визначила перелік проблем, відповіді на які мала дати адміністративно-територіальна реформа: усунення суперечностей у законодавстві, недосконалості ієрархічної структури адміністративно-територіального устрою, термінологічної плутанини та методологічної невизначеності і на цій основі забезпечення організації ефективної влади. Йшлося насамперед про:

- ◆ законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць;
- ◆ встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць;
- ◆ спрощення системи адміністративно-територіального устрою;
- ◆ оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць;
- ◆ чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;
- ◆ децентралізацію владних повноважень;
- ◆ вдосконалення бюджетних відносин;
- ◆ підтримку депресивних територій;
- ◆ формування дієздатної територіальної громади;
- ◆ додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання;
- ◆ ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій тощо².

Заявивши про необхідність оптимізації адміністративно-територіального устрою і системи місцевого самоврядування, владні структури України фактично визнали наявність «кризи централізму» і гостру потребу децентралізації. Устами віце-прем'єр-міністра Р. Безсмертного було чітко сформульовано зміст адміністративно-територіальної реформи – «повна передача повноважень і ресурсів на місця, до місцевого самоврядування... Змінюючи територіальний устрій, треба змінювати систему управління у державі у цілому». Висловлювалася впевненість, що втілення адміністративно-територіальної реформи поставить у центр уваги людину, її інтереси і потреби; забезпечить демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально відповідатиме курсу на європейську інтеграцію³.

Аналітики оцінили перспективи реформи як вражаючі й обнадійливі – адже Р. Безсмертний переконував, що вона дозволить українцям «жити так, як в Європі». Насторожувало хіба що те, що законодавча база реформи лишалась невизначеною, а величезні обсяги її фінансування бюджетом не були передбачені.

Непідготовленість реформи виявилася вже на першому її етапі. Урядові декларації відразу ж розійшлися із напрямом пропонуваного змін – про «повну передачу повноважень і ресурсів на місця», не кажучи вже про зміну системи управління в державі в цілому, у запропонованому урядом Ю. Тимошенко сценарії не йшлося. Він зводився переважно до готовності здійснити певну деконцентрацію влади. При цьому в політичному обігу були дві моделі реформування адміністративно-територіального устрою. Одна з них – трирівнева: 8 регіонів, від 250 до 500 районів і 4 тис. громад. Інша – дворівнева: близько 70 регіонів і 5 тис. громад. Озвучувалася також ідея 60-70 мікробластей (округ)⁴. Зрештою було запропоновано проект Закону «Про територіальний устрій України», в якому пропонувалося встановити такі рівні адміністративно-територіальних

одиниць: регіони, райони, громади. Громада визначалася як базова ланка і територіальна основа місцевого самоврядування⁵.

У суспільстві проект реформи був сприйнятий спочатку насторожено, а згодом гостро критично. Адже згідно із запропонованим законопроектом громада мала налічувати не менше як 5 тис. населення, район – від 70 тис. Але станом на 1 вересня 2005 р. з-поміж 2855 українських сіл налічувалось усього 90 великих, з населенням понад 5 тис. чол. З наявних 490 районів критеріям, заявленим у законопроекті, відповідало лише 74. Отже, йшлося про кардинальні зміни убік об'єднання, а, відповідно, і про віддалення від громадян центрів надання послуг. В умовах безробіття, поганих доріг, відсутності транспорту це мало серйозно погіршити соціальні стандарти⁶.

Неузгодженість політичної, адміністративної, адміністративно-територіальної реформ, а також нерозвинутість інститутів громадянського суспільства зумовила ефект «відторгнення» урядового проекту: на місцях його прирівнювали до «катастрофічного цунамі, яке може закреслити і перекреслити усі внутрішні кордони»⁷. Справдилися попередження аналітиків: «перспективи реальної децентралізації в Україні залежать не так від реформи адміністративно-територіального устрою, як від розвитку громадянського суспільства, зокрема його наріжного каменя – самоврядних територіальних громад»⁸.

Чому ж Україна вже вкотре «спіткнулася» на першому ж етапі розпочатого реформування? Головну причину цього слід бачити у схильності до імпровізацій і непродуманій системі прийняття державних рішень. Відсутність довгострокової стратегії разом із тяжінням до централізації і «ручних» методів управління вкотре зіграли злий жарт: «революційний» уряд Ю. Тимошенко протримався ледве сім місяців. Тертя і незгоди у президентській команді вилилися у масштабне протистояння, яке супроводилося взаємними звинуваченнями і скандалами.

Не доводиться дивуватися тому, що вже перші кроки влади у напрямі реформування територіального устрою породили безліч запитань, на які влада так і не зуміла дати врозумливі відповіді. Чи не створить реформа нові осі протистояння в суспільстві? Чи можливо вибудувати багату громаду на основі об'єднання кількох знекровлених сіл? Чи не прискоряться під впливом реформи процеси знелюднення у тих селах, які не матимуть повноцінної освітньої та медичної інфраструктури? Чи здатна наявна транспортна мережа забезпечити належний рівень послуг? Адже фахівці не без підстав застерігали, що села, розташовані на віддалі більш як 7 км, не сприймаються жителями як «свої», і штучне їх об'єднання породжуватиме відцентрові процеси⁹.

Зрозуміло, що кожна реформа пов'язана із певними ризиками, особливо за умов кризи й фінансових труднощів. Набагато легше підтримувати *status quo*, «зберігати усе як є». Територіальні зміни у їх радикальному вигляді неминуче супроводяться тим, що політологи вкладають у поняття порушення «інституційного еквілібріуму» (*institutional equilibrium*) – зміною центрів сили й тяжиння, тимчасовим (у кращому випадку) розбалансуванням вертикальних і горизонтальних зв'язків, чималими фінансовими затратами. Але Україна так довго зволікала з оптимізацією своєї територіальної структури, що змушена вибудовувати більш тривкий баланс під тиском усвідомлення: подальше збереження *status quo* загрожує ще більшими ускладненнями.

Складна сама по собі проблема співвідношення асоціативних і дисоціативних проявів регіоналізму подвійно небезпечна внаслідок можливостей «гри на інтересах». Доцентрові і відцентрові тенденції у регіональному розвитку накладаються одна на одну, переплітаються, і тому здатні створювати зручні об'єкти для маніпуляцій суспільною свідомістю. Додатковим ускладнюючим чинником виступала реанімація ідеології федералізації після «помаранче-

вої революції» кінця 2004 р. Не можна було не рахуватися і з протилежним політичним спрямуванням регіональних процесів на Заході і Сході України. Якщо Захід традиційно тяжів до правого і ультраправого політичного спектру, на Сході виразно давалася взнаки залишкова «радянськість» і «лівизна».

Аналізуючи ситуацію, що склалася в Україні на початку XXI століття, керівник міжнародного проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні» Жан-Люк Поже констатував: упродовж чверті століття країна спонтанно знавала то прогресивних змін – в напрямі розширення регіоналізації та самоврядування, то регресивних – з поверненням до централізації. Ситуація, що склалася в результаті, з його погляду, була «непридатною у багатьох аспектах – інституційному, економічному та соціальному. Фактично мери міст – обласних центрів могли отримати асигнування з бюджету на фінансування капітальних витрат очолюваних ними міст лише завдяки добрим стосункам з адміністрацією Президента... Місцеве самоврядування частково мало законодавчу основу, яка існувала лише на папері, як потьомкінські села»... Маніпуляції, які привели фактично до розколу між Сходом і Заходом держави, загострили проблему розв'язання питання місцевого самоврядування і повернули ідею місцевого самоврядування, як провідне питання, до політичної та економічної сфери». Проектом були визначені основні напрями реформування адміністративно-територіального устрою, починаючи від управління планування територіальної інфраструктури і кінчаючи проведенням у руслі децентралізації податкової і бюджетної реформ¹⁰.

У рекомендаціях для українських владних структур, запропонованих у названому проекті, пропонувалося всебічно врахувати досвід країн ЄС, в яких адміністративно-територіальні реформи виявилися результативними. Ішлося насамперед про досвід Франції, Німеччини й Польщі, де було успішно використано як

можливості деконцентрації, так і переваги децентралізації. Експерт проекту Петро Моргос докладно пояснив, приміром, у чому європейці вбачають відмінність між деконцентрацією (з передачею повноважень від держави до територій регіонального й місцевого рівня) та децентралізацією (з передачею повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних громад за умови, що останні не несуть прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами). Наголосив він і на тому, що наявні українські проекти містять здебільшого «перелік побажань», але ними не визначається зв'язок між величезним обсягом відповідальності та фінансовою спроможністю місцевих громад виконувати ці завдання. «Розподіл ресурсів, а отже, реалістичний бюджетний підхід має бути включено до пакету законів, орієнтованих на реформу. Без цього вони просто не спрацюють»¹¹.

На жаль, раціональними рекомендаціями міжнародних експертів українська влада не скористалася. Коли у лютому 2006 р. Президент України В. Ющенко представляв Послання за підсумками 2005 р. Верховній Раді, він уже не міг не висловити свого занепокоєння з приводу тієї моделі демократії, яка склалася в Україні. Зокрема, він звернув увагу на те, що внесені до Конституції 8 грудня 2004 р. зміни залишили проблему узгодженості реформи системи влади на центральному і місцевому рівнях – «остання відкладена як мінімум на півроку; перехід до пропорційного принципу формування представницьких органів місцевих рад не враховує захисту інтересів місцевих громад і містить пряму загрозу наростання відцентрових тенденцій». У запропонованій Президентом Програмі боротьби з корупцією та реформування системи органів державної влади про адміністративно-територіальну реформу уже не йшлося; наголошувалося лише на важливості законодавчого розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади і вдосконалення процедур діяльності владних органів¹².

Не висловив чітко свого ставлення до впорядкування територіальної організації і уряд В.Януковича. На прес-конференції в Донецьку, що відбувалася в кінці вересня 2006 р. прем'єр-міністр заявив, що реформу місцевого самоврядування реально можна розпочати уже в 2007 році. Трактував він її зміст досить широко – як початок переходу до нових якісних відносин центральної виконавчої і регіональної влад, за яких остання дістане можливість формувати основи політики регіону. Янукович висловився за ліквідацію облдержадміністрацій (до того часу йшлося лише про районні) і заміну їх обласними виконкомами. Центральна влада буде представлена в регіонах різними контролюючими органами, що забезпечить її контроль над усіма фіскальними структурами. «Нова вертикаль виконавчої влади, – підкреслив прем'єр-міністр, – буде партнером Кабінету Міністрів»¹³.

Позиція уряду, однак, залишала без відповіді багато запитань, які стосуються напрямів і механізмів майбутнього реформування. Адже експеримент 2005 р. просто згорнули, не давши йому на офіційному рівні кваліфікованої оцінки. Недивно, що і 2007 рік ні на крок не наблизив суспільство до заміни управлінської моделі на самоуправлінську.

2. Причини невдач

За висновками аналітиків, невдачі на шляху адміністративно-територіальної реформи були зумовлені нескординованістю трьох найважливіших для держави політичних проектів: конституційного, суто адміністративного і територіального. Запланувавши перетворення президентської держави у парламентсько-президентську з відповідним переосмисленням усієї управлінської стратегії, владні структури України мали спочатку вирішити завдання політичної і адміністративної реформ, забезпечити самодостатність місцевого самоврядування, а вже потім приступати до територіальних змін. Насправді ж

акцент було зроблено саме на «перемалюванні карт», причому запропоновані зміни не наближали, а, навпаки, віддаляли управління від населення.

«Прив'язка» реформи до виборів стала додатковим чинником її несприйняття на масовому рівні – як такої, що «у своїй основі вирішує не економічні, а політичні проблеми і у запропонованому варіанті, крім хаосу та маси витрачених грошей і шкоди, нічого не принесе»¹⁴. У масовій свідомості виникли справедливі підозри, що «владу більше цікавило послаблення місцевих еліт (які сформувалися за попереднього режиму), і для цього був замислений варіант із територіальним перерозподілом (скажімо, вивести Маріуполь з підпорядкування Донецька, а Кривий Ріг – із підпорядкування Дніпропетровська)»¹⁵. І хоч такі висновки відбивали спрощений погляд на складну ситуацію, наступний хід подій підтвердив: розмови про реформи в устах українських політиків доволі часто лише маскують нестримне прагнення до перерозподілу влади і власності.

У експертній доповіді «Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку» початкові етапи адміністративної й адміністративно-територіальної реформ, реалізації політики фінансової децентралізації вже було віднесено не до *першочергових*, а до *середньострокових* завдань, а оптимізацію організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування – лише до *перспективних* завдань.

Поки що ж державна «підтримка» регіонів здійснюється шляхом: спрямування міжбюджетних трансфертів; фінансування з центру заходів щодо реалізації відповідної галузевої політики; розподілу інвестиційних субвенцій; надання податкових пільг окремим територіям, галузям, підприємствам тощо. Внаслідок цього, констатують економісти, «державний бюджет розтікається по території України у вигляді паралельних та перетинаючих потоків прямої та непрямой, явної та прихованої фінансової підтримки регіонів... Система державного управління перевантажена дуб-

люванням повноважень... Існує надзвичайно потужний формальний апарат контролю за діяльністю регіональних та місцевих органів влади, хоча реально ніхто не несе відповідальності за якість рекомендацій щодо розробки напрямів політики та надання послуг»¹⁶.

Очевидно, що наявна система «розподілу влади» на місцях не забезпечує місцевому самоврядуванню організаційної, а, головне, фінансової самостійності. Винесений на широке обговорення проект Закону «Про територіальний устрій України» також не містив чітких акцентів щодо механізмів забезпечення реального самоврядування. Формулювання засад державної політики у сфері територіального устрою («децентралізація у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади у поєднанні з централізованою системою контролю за законністю реалізації владних повноважень»¹⁷) хвибує на неконкретність, не містить наголосу на автономності місцевого самоврядування і механізмах її забезпечення.

Потрібний для наукового забезпечення реформування адміністративно-територіальної структури час було, отже, безповоротно втрачено. Фахівці звертають увагу на відсутність системності у проведенні реформ, спричинену насамперед надмірною ейфорією та волюнтаризмом у діях політичних сил, що постійно перебували у стані конфлікту. Методологічна недосконалість реформ виявилася у неадекватній оцінці ресурсу реорганізації – розрахунки робилися за найоптимістичнішими сценаріями. Реформу планувалося здійснити «згори», без належної активізації громадянської активності на місцях. Нововведення у різних сферах були взаємно суперечливими і не наближали до стратегічної мети, а, навпаки, віддаляли від неї¹⁸.

Запропоновані фахівцями у 2011 р. ймовірні сценарії майбутнього України (від сценарію розвитку до сценарію дрейфу й імітації реформ) також виявилися занадто оптимістичними. Те, що Україна невдовзі втратить територіальну цілісність, ніхто передбачити не міг. Але окремі

фахівці уже тоді досить точно спрогнозували складності, які неминуче виникають за умов розбалансованості влади та її нездатності оперативно реагувати на виклики часу. М. Степико, приміром, доволі точно відобразив перспективу активізації сепаратизму на фоні млявої й неефективної регіональної політики київських властей.

За М. Степиком, типова модель регіонального сепаратизму, що його провокують насамперед регіональні відмінності, передбачає реалізацію особливих інтересів регіону (політичних, економічних, етнічних тощо), відмінних від інтересів центру, та наявність у розпорядженні сепаратистів політичних структур і засобів, здатних підтримувати внутрішню безпеку. Специфіку українських реалій стосовно перспектив поширення дисоціативного регіоналізму він вбачає у тому, що економічне підґрунтя ідей «формування сильних регіонів у єдиній сильній державі» визріває повільніше, ніж формуються політичні течії, побудовані і на кланових економічних інтересах, і на політичних амбіціях місцевих еліт, схильних використовувати елементи регіоналізму для досягнення своїх цілей.

Рецепти боротьби проти сепаратизму у баченні Степика, на перший погляд, доволі прості: забезпечення пропорційного представництва регіональних еліт на загальнодержавному рівні та їх ротація, якомога менше втручання столиці в елітарні процеси на рівні регіонів, забезпечення прав та інтересів регіонів, гармонійне сполучення вертикальних зв'язків (Київ – регіони) з горизонтальними (між регіонами), взаємопроникнення культур і традицій, властивих тим чи іншим регіонам, поширення регіональної інформації горизонтальним методом і, зрештою, перегляд бюджетної політики. Однак уже у 2011 році, коли писалися ці рядки, соціолог виразно бачив і ознаки регіонально-економічної асиметрії, і відсутність належної кооперації між областями, і перешкоди на шляху формування територіальних корпоративних інтересів. За таких умов «регіональна самосвідомість легко потрапляє під узурпацію регіональної бізнес-

еліти, що призводить до поширення на локальному рівні «олігархічної» політико-економічної моделі та «регіональних» ідентичностей на кшталт донецької»¹⁹.

Доволі песимістичний діагноз поставив українському суспільству М.Шульга у монографії «Дрейф на узбіччя». «У такому стані, як сьогодні, Україна не зможе протриматися нескінченно довго... Нагромадження кризових чинників, зрештою, вибухне потрясіннями, ба навіть катастрофою»²⁰. Парадокс української державності він вбачав у тому, що чим більше націонал-демократи говорили про патріотизм, національну свідомість, тим слабшою ставала держава, яка «дрейфувала на узбіччя», скочуючись убік країн Третього світу. Замість декларованого демократичного, правового, соціального суспільства Україна дістала «олігархічний дикий капіталізм, з гігантською соціальною поляризацією, масштабною бідністю, причому бідністю навіть працюючого населення, зруйнованою соціальною сферою, повсюдною корупцією і деформованою моральністю»²¹. Не зумівши дати гідну відповідь на виклики історії, український соціум був приречений на те, щоб вийти із системної кризи ще більш атомізованим. Але напевно чи хтось у 2011 р. міг передбачити, що одні регіони вже через два-три роки заявлятимуть про невизнання діючої влади, а інші вивішуватимуть на державних установах прапори сусідньої держави.

За оцінкою О. Кучабського, Україна не змогла навіть реально наблизитися до вирішення конкретних завдань адміністративної реформи внаслідок пробуксовування інших складових трансформації, насамперед політичної. Іміджеві міркування змушували політичне керівництво держави вдаватися до певної імітації реформаторської активності, але проблема реформування за таких умов фактично набула ознак бутафорності. Важливими чинниками пробуксовування адміністративної реформи стала її несинхронність із реалізацією інших складових трансформації та відсутність реальної підтримки з боку населення. Адмініс-

тративно-територіальна реформа планувалася правлячою верхівкою таким чином, щоб забезпечити зручну для неї систему управління. Але ж «реформа територіального управління передусім має бути наповнена економічним, а не політичним змістом... Щоб заходи з реформування адміністративно-територіальної структури України не ґрунтувалися на тимчасових політичних спекуляціях, політична воля повинна відображати реальні суспільні очікування»²².

Утім, після того, як експеримент реформування адміністративно-територіальної структури України, здійснений у першій половині 2005 р., було визнано невдалим і припинено, питання про оптимальність територіальної організації по суті зникло з політичного і наукового дискурсів, проявляючись хіба що у вигляді дебатів про переваги й вади унітаризму чи федералізму. Відійшла на другий план і популярна на межі тисячоліть ідея макрорегіоналізації, висловлювана у цілому ряді політико-економічних проєктів. На фоні невдалої спроби «авральним» порядком здійснити адміністративно-територіальну реформу пропозиції про поділ України на 6-9 регіонів озвучувалися рідше і більш обережно.

На 1 січня 2014 р. адміністративно-територіальна структура України мала такий вигляд²³:

| | Райони | Міста | З них міста спец. статусу | Райони в містах | Селища міського типу | Сільські ради | Сільські населені пункти |
|---------------------------|--------|-------|---------------------------|-----------------|----------------------|---------------|--------------------------|
| Україна | 490 | 460 | 182 | 111 | 885 | 10279 | 28397 |
| Автономна Республіка Крим | 14 | 16 | 11 | 3 | 56 | 243 | 947 |
| області | | | | | | | |
| Вінницька | 27 | 18 | 6 | – | 29 | 661 | 1457 |
| Волинська | 16 | 11 | 4 | – | 22 | 379 | 1054 |
| Дніпропетровська | 22 | 20 | 13 | 18 | 46 | 288 | 1435 |
| Донецька | 18 | 52 | 28 | 21 | 131 | 253 | 1118 |

| | Райони | Міста | З них міста спец. статусу | Райони в містах | Селища міського типу | Сільські ради | Сільські населені пункти |
|-------------------|--------|-------|---------------------------|-----------------|----------------------|---------------|--------------------------|
| Житомирська | 23 | 12 | 5 | 2 | 43 | 579 | 1613 |
| Закарпатська | 13 | 11 | 5 | – | 19 | 307 | 579 |
| Запорізька | 20 | 14 | 5 | 7 | 22 | 263 | 914 |
| Івано-Франківська | 14 | 15 | 5 | – | 24 | 477 | 765 |
| Київська | 25 | 26 | 13 | – | 30 | 605 | 1126 |
| Кіровоградська | 21 | 12 | 4 | 2 | 27 | 376 | 993 |
| Луганська | 18 | 37 | 14 | 4 | 109 | 206 | 780 |
| Миколаївська | 19 | 9 | 5 | 4 | 17 | 287 | 889 |
| Одеська | 26 | 19 | 7 | 4 | 33 | 439 | 1124 |
| Полтавська | 25 | 15 | 5 | 5 | 21 | 467 | 1806 |
| Рівненська | 16 | 11 | 4 | – | 16 | 338 | 1000 |
| Сумська | 18 | 15 | 7 | 2 | 20 | 384 | 1458 |
| Тернопільська | 17 | 18 | 2 | – | 17 | 580 | 1023 |
| Харківська | 27 | 17 | 7 | 9 | 61 | 381 | 1677 |
| Херсонська | 18 | 9 | 4 | 3 | 31 | 259 | 658 |
| Хмельницька | 20 | 13 | 6 | – | 24 | 568 | 1414 |
| Черкаська | 20 | 16 | 6 | 2 | 15 | 525 | 824 |
| Чернівецька | 11 | 11 | 2 | 3 | 8 | 252 | 398 |
| Чернігівська | 22 | 16 | 3 | 2 | 29 | 525 | 1466 |
| Київ | – | 1 | 1 | 10 | – | – | – |
| Севастополь | – | 2 | 1 | 4 | 1 | 4 | 29 |

За підрахунками С. Служая, середня кількість населення міського населеного пункту (включно з селищами) на 2005 р. становила 24 тис. чол., а сільського – 548 чол. Оскільки більшість сільських населених пунктів не мають власного органу влади, вони «фінансово неспроможні самостійно виконувати приписані їм законодавством видаткові зобов'язання»²⁴. На нараді, скликаній Асоціацією міст України у червні 2014 р., директор Інституту громадянського суспільства

А. Ткачук визнав, що в країні взагалі немає повноцінної території юрисдикції органів місцевого самоврядування. У сільській місцевості є адміністративні райони, що не мають повноцінного набору органів влади (органів прокуратури, міліції, податкової служби тощо). Звідси й зроблений ним висновок про розбалансування виконавчої влади.

Висновок Ткачука був обґрунтований і доповнений директором Інституту розвитку територій Ю. Ганущаком. За його даними, у 16 тисячах українських сіл сьогодні взагалі немає ніякої влади – навіть сільських старост. У половині сіл немає ані дитячих садків, ані шкіл. Бізнесмен, що хоче відкрити у селі свою справу, мусить домовлятися з чотирма рівнями влади – обласного, районного, міського й сільського. З платниками податків ще складніше – сьогодні шахта є, а завтра її вже закрили²⁵.

3. У пошуках оптимальної моделі

Як показує, зокрема, і вітчизняний досвід, ніхто з реформаторів, починаючи реорганізацію, не може бути упевненим у кінцевому успіху. У розвинутих суспільствах територіальні реформи потребують ґрунтового наукового фундаменту на базі концентрації зусиль економістів, географів, істориків, демографів, фахівців з політичного менеджменту тощо. Для України, в якій ще не вимальовуються виразно обриси нової регіональної політики, конче потрібне спеціальне відомство на зразок Національного агентства з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, яке могло б впритул зайнятися пошуком оптимальних шляхів удосконалення системи управління територіями.

У баченні фахівців з проблем регіонального розвитку головне сьогодні – чітко розмежувати повноваження виконавчої влади й самоврядування. На рівень самоврядування та їх виконавчих органів за умови забезпечення їх потрібними ресурсами має бути перенесене усе те, що їм під силу робити самостійно. А роль держави має полягати в інспек-

ції якості й виконанні законодавства, тобто у загальному нагляді за роботою органів місцевого самоврядування.

Таке глибоке реформування системи управління територіями навіть за спокійних умов потребувало б часу і величезних зусиль. Адже всі зміни треба проводити через парламент, а Президент і уряд наполягали на проведенні виборів до Верховної Ради вже за новою системою адміністративного устрою. Наскільки це реально, розмірковує міський голова Павлограда на Дніпропетровщині Іван Метелиця. Адже паралельно доведеться розв'язувати проблему взаємин нових великих районів і міст. За умов війни, міркує мер, проблему децентралізації розв'язувати буде украй важко. Отже, головне – зупинити війну²⁶.

Очевидно, що за наявних умов у справі реформування адміністративно-територіального устрою неможливо обійтися без ґрунтовного аналізу витоків і проявів сепаратизму і завданих ним втрат. Очевидно, що сепаратизм в Україні активізувався під впливом двох чинників – неідездатності української влади і спроб Російської Федерації скористатися нею для вирішення власних проблем. Остання відчувала психологічний настрій переважно російськомовного населення Криму – тут старше покоління ще підтримувало настрої ностальгії за втраченим шість десятиріч тому «російським домом». Якби зарплати, пенсії й інші соціальні гарантії в Росії і на Україні були приблизно на одному рівні, заразити цими настроями більшість населення півострова навряд чи вдалося б. Але Україна не зуміла забезпечити такий паритет, і перед спокусою підвищення власного життєвого рівня більшість кримчан не встояла. Виняток становили хіба що кримські татари – відчуття глибоко закоріненої травми 1944 р. виявилось сильнішим за меркантильні аргументи.

Як показали С.Віднянський та А.Мартинов, «незаконний, невизнаний світовим співтовариством так званий «референдум» 16 березня 2014 р. став символом когнітивного дисонансу, коли кримчани вирішили приєднатися до

країни, де референдуми конституційно заборонені». У розрахунках Кремля анексія Криму мала на меті не тільки створити хаос у і без того розбалансованих державних структурах України, але й реалізувати «доктрину доміно» щодо областей південного Сходу країни. Повернення до політики ізоляціонізму й антизахідництва дістало яскравий вияв у активізації стратегії «ворожого оточення» і тактики «захисту співвітчизників» за кордоном. Водночас у такий спосіб Росія «страхувала себе від постійно лякаючої її «експансії» НАТО на схід.

Анексія Криму, що зафіксувала порушення усіх норм міжнародного права, створила кризу, яка впродовж тривалого часу впливатиме на розстановку політичних сил на європейському континенті. Багато важить, однак, те, що більшість країн і міжнародних організацій не прийняла факт анексії Криму Росією і підтримала територіальну цілісність України²⁷.

Що ж до «ефекту доміно», то тут на Росію чекали суцільні розчарування. Намагання повторити кримський сценарій відчутно проявилось лише у двох областях України – Донецькій і Луганській, де також пройшли картинні «референдуми» і справа дійшла до самопроголошення двох «республік». Під тиском світової спільноти президент Росії В. Путін змушений був скоригувати свої плани і відмовитися від уведення російських військ на територію України. Однак, взявши на себе роль захисника нібито ущемлюваних в Україні етнічних росіян, владні структури РФ продовжували підтримувати сепаратистів, постачаючи їм зброю і формуючи загони найманців.

Дії у цій ситуації київської влади, що здобула портфель на «майданній» хвилі, навряд чи можна вважати адекватними. Явну нерішучість під час кримського «самовизначення» вона намагалася компенсувати активними діями на Сході України. Упустивши момент, коли ситуація піддавалася розв'язанню шляхом діалогу, вона зробила ставку на збройне розв'язання конфлікту і збу-

рила проти себе не схильних до активної участі в протестах громадян. Намітилася і більш серйозна небезпека: на певному етапі контроль над ситуацією у ряді міст потрапив до рук кримінальних елементів, що спричинило справжній розгул бандитизму під гаслами новопроголошених Донецької і Луганської «республік».

Несподівана активізація гасел федералізму у протестних виступах (до них, до речі, вдаються і сепаратисти, що добиваються виходу зі складу України) – наслідок деінтелектуалізації соціуму і вщент зруйнованої системи громадянської освіти; переважна більшість тих, хто заявляє про власну прихильність до федералізму, має про нього дуже приблизне уявлення. Як вважає провідний науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одеса О. Волович, прибічників федералізації на Південному Сході України не так багато, як хотілося б тим, хто всілякими способами нав'язує цю ідею українському суспільству. «Вже одне тільки те, що цю ідею протягом останніх 20 років і особливо настирливо сьогодні нам підсовують «кремлівські доброзичливці», свідчить, що шляхом федералізації вони хочуть просто розшматувати Україну й перетворити її на конгломерат «удільних князівств», які значно легше включити до складу Російської імперії, ніж усю Україну... Саме тому зусилля Української держави мають бути спрямовані на те, як не допустити реалізації цього путінського сценарію»²⁸.

Доводиться, зрозуміло, зважати на глибоку закоріненість федералістських ідей в українській суспільній думці, яка, будучи помноженою на історичну неоднорідність України і специфічні проблеми її регіонів, підживлює утопічні марення відносно того, що завдяки федералізації вдасться швидко розрубати складний вузол проблем, що становлять загрозу національній безпеці. Утім, переважна більшість тих, хто публічно висловлює свою думку з цього приводу, сходяться у головному: за умов гострої полярності політичних підходів і збройних протистоянь будь-який необереж-

ний крок у напрямі федералізації може спровокувати розкол країни. Особливо небезпечними є заклики до федералізму в устах сепаратистів Сходу. Не маючи чіткої політичної платформи і застосовуючи гасла федералізму суто ситуативно, вони намагаються у такий спосіб реалізувати ідею розчленування України і приєднання Донецької й Луганської областей до Російської Федерації.

Необхідність наближення влади до населення – вагомий аргумент на користь децентралізації влади. Але, як справедливо наголошують управлінці, децентралізація влади має в українських умовах здійснюватися дуже обережно, – з тим, щоб зберегти цілісність держави й керованість регіональним розвитком. Тому, якщо обирати між двома формами децентралізації влади – децентралізацією шляхом федералізації чи регіоналізацією влади в умовах збереження унітарності – перевага має рішуче віддаватися другому варіанту.

На масовому рівні ідея федералізації в Україні не має великої кількості прибічників. У 2012 р., за даними Центру ім. О. Разумкова, її підтримали лише 7,4% респондентів проти 64,5% тих, хто висловився за унітарну державу. Весною 2014 р., на піку федералістської риторики, кількість прибічників федералізації зросла до 16,7%, але водночас збільшилася і кількість тих, хто підтримав ідею унітарної держави (але з децентралізованою владою) – 69,3%. Навіть у Харківській області, відповідно до результатів опитування газети «Дзеркало тижня», кількість прибічників федералізації не перевищує третини мешканців²⁹.

У пошуках моделі децентралізації, яка найкраще відповідала б інтересам України, фахівці запропонували кілька варіантів укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Одну з них, озвучену ще 2006 р. у книзі «Новий регіоналізм», нині активно пропагує В. Семиноженко. Згідно з нею Україна має поділитися на регіонально-адміністративні округи (РАО), завдяки яким трирівнева адміністративно-територіальна система стане чотирирівневою. Цю

ідею пропонується доповнити двопалатним парламентом, до Верхньої палати якого обиратимуться представники від кожного РАО. В такий спосіб уявляється можливим реалізувати т.зв. дуалістичну модель управління за польським зразком – на базі взаємодії між главою РАО, з одного боку, і главою обласної чи регіональної ради, з іншого. При цьому глава округу має бути позбавлений доступу до ресурсів обласних і районів, що гарантуватиме фінансову та економічну самостійність місцевого самоврядування³⁰.

Очевидно, що стратегію сталого регіонального розвитку сьогодні належить розробляти з врахуванням, по-перше, традицій і вад вітчизняної системи територіальної організації, а, по-друге, контексту євроінтеграційних процесів. Адже європейський підхід до розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування принципово відмінний від вітчизняного і ґрунтується на системно-функціонально-цілевих засадах. Організація місцевого самоврядування там починається із визначення статусу кожного елемента системи, насамперед територіальної громади. На основі цілеспрямованого розведення функцій формуються повноваження тих чи інших інституцій. В Україні ж практика ігнорування самоврядних тенденцій перетворилася у відчутне гальмо регіонального розвитку.

Головним гальмівним чинником у реформуванні адміністративно-територіального поділу виступає адміністративна інерція: намагання управляти надто відмінними за своїми економічними, соціальними, ментальними характеристиками регіонами за єдиним, успадкованим від СРСР патерналістським шаблоном. Застарілі механізми територіального «вирівнювання» не тільки створюють багато зайвих «передавальних ланок», але й підживлюють корупцію.

Утім, на думку фахівців з проблем державного управління, реформа територіального устрою, узята окремо, не здатна привести до кардинальних змін у функціонуванні системи органів державної влади. Світовий досвід свід-

чить, що реформа адміністративно-територіальних структур ефективна лише за умови, що вона виступає як завершальна стадія широкомасштабного реформування у різних сферах суспільно-політичного та економічного життя держави. «Територіальна реформа повинна стати вінцем проекту радикальних адміністративних реформ, його логічним завершенням, а не початком»³¹.

З 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 самоврядування³².

Сьогодні можна з упевненістю говорити про те, що ХХІ століття буде століттям зростаючої ролі регіонів. Стабільність і збалансованість в Україні великою мірою залежатиме від того, наскільки чіткою і 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. Пошук оптимальних критеріїв територіальної організації має розглядатися як важливе загальнодержавне завдання. Зрештою від того, як його вдасться реалізувати, залежать і результати соціотрансформаційних процесів в Україні, і темпи формування української політичної нації, і європейські перспективи держави.

¹ *Ющенко В.* Ми починаємо нову сторінку української історії, вона буде прекрасною // Народна творчість та етнографія. – 2005. – № 1. – С. 6.

² Реформа для людини. – С. 7, 16.

³ Там само. – С. 82, 86.

⁴ *Безсмертний Р.* Зміни, до яких спонукає час // Столичний регіон. – 2005. – № 2. – С. 25-27.

⁵ Український соціум. – С. 349.

⁶ *Свергунов О.* Специфіка формування прозорої політики влади в контексті розвитку регіонів // Регіональна політика України: формування соціогуманітарних пріоритетів розвитку. – К., 2006. – С. 265-266.

⁷ Полтавська думка. – 2005. – 17 червня.

⁸ *Лісничук О., Сушко О.* Децентралізація: ідея завтрашнього дня? // Україна: плоди двадцяти бурхливих років. – К., 2003. – С. 91.

⁹ Дзеркало тижня. – 2005. – 6 серпня.

¹⁰ *Поже Ж.-Л.* Державотворення, децентралізація та регіональний розвиток в Україні // Реформа для людини. – С. 222-230.

¹¹ *Моргос П.* Процес децентралізації: деякі основні концепції, про які треба пам'ятати при розподілі повноважень між державними, регіональними та місцевими органами влади // Там само. – С. 231-238.

¹² Послання Президента України до Верховної Ради України. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році. – К., 2006. – С. 8, 13.

¹³ «2000». – 2006. – 20 жовтня.

¹⁴ Верже (Запоріжжя). – 2005. – 21 квітня.

¹⁵ Чи потрібна зараз Україні реформа Безсмертного? // <http://igls.com.ua/analytics>.

¹⁶ Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку. – С. 280-283.

¹⁷ <http://www.kmu.gov.ua>.

¹⁸ Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід. – С. 92-99.

¹⁹ *Степико М.Т.* Українська ідентичність: феномен і засади формування. – К., 2011. – С. 199-202.

²⁰ *Шульга Н.А.* Дрейф на обочину: двадцать лет общественных изменений в Украине. – К., 2011. – С. 54.

²¹ *Шульга М.* Післямова // Українське суспільство. Двадцять років незалежності. Соціологічний моніторинг: у 2 т. – Т. 1. Аналітичні матеріали. – К., 2011. – С. 559.

²² Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід. – С. 251-252.

²³ Офіційний сайт Верховної Ради України

²⁴ *Слухай С.* Трансформації міжурядових відносин в Україні // Агора. – Вип. 2. – К., 2005. – С. 109.

²⁵ *Княжанський В.* Що первинне – гроші чи повноваження? // День. – 2014. – 26 червня.

²⁶ Там само.

²⁷ Крим: шлях крізь віки. Історія у запитаннях і відповідях. – К., 2014. – С. 399-413.

²⁸ *Кудлак В.* Погляд із Одеси // День. – 2014. – 9 квітня.

²⁹ *Семиноженко В.* Федерація без федералізації // День. – 2014. – 15 травня.

³⁰ Там само.

³¹ Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід. – С. 251.

³² Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К., 2000. – С. 50-53, 93-94.

ДОДАТКИ

Аналітичні та довідково-інформаційні матеріали¹

Додатки до монографії містять перелік довідково-інформаційних матеріалів, які наочно відображають кількісні зміни адміністративно-територіального устрою українських земель у зазначений період.

Запропонований каталог включає базовий набір довідників адміністративно-територіального устрою України, який може бути доступний для дослідників в бібліотеках та в мережі Інтернет. У географічному вимірі подані матеріали охоплюють територію Наддніпрянської України початку ХХ ст. (в межах дев'яти українських губерній Російської імперії), радянську Україну та сучасну державу. Автори свідомо не включили до каталога матеріали, які видавалися на західноукраїнських землях у міжвоєнний період. Вони будуть доступні у повній версії довідника.

Каталог надає інформацію про опубліковані довідкові видання із зазначенням дати, на яку подано адміністративно-територіальний устрій території, місця та року видання, кількості сторінок (виключення зроблено для матеріалів, які були удоступнені лише в мережі Інтернет).

Загалом каталог містить три розділи і 470 найменувань аналітичних та довідкових матеріалів. Для його укладання було опрацьовано фонди Національної бібліотеки імені В.Вернадського НАН України, Національної Парламентської бібліотеки України, Національної історичної бібліотеки України, Наукової бібліотеки Інституту історії України НАН України, електронних бібліотек в мережі Інтернет, а також довідкових матеріалів.

¹ Скорочений варіант. Повна версія анотованого довідника готується до друку.

Типо-видова характеристика матеріалів підпорядкована зручності та доступності використання каталогу для пошуку інформації стосовно адміністративно-територіального устрою України та забезпечення надання довідок та аналітичних матеріалів співробітниками відділу історичної регіоналістики Інституту історії України НАН України на численні запити Президії НАН України, державних та громадських організацій, окремих громадян стосовно адміністративно-територіального підпорядкування територіальних об'єктів.

Саме тому основна увага приділена радянському періоду (в межах УСРР/УРСР) та сучасності, на цей період припадає найбільша кількість змін та коригувань адміністративно-територіального устрою. Проте для розуміння еволюції цих змін подано довідкові видання Російської імперії: місцеві адрес-календарі, губернські пам'ятні книжки, огляди губерній та ін.

В основу систематизації матеріалів покладений географічний принцип. Губернії, округи, області згруповані згідно із схемою адміністративно-територіального устрою кожного періоду. Довідкові видання, які стосуються однієї губернії чи області, групуються в хронологічному порядку. Бібліографічні описи подано мовою видання; назви, вихідні дані переважно збережено у вигляді оригіналу.

1. Довідкові видання з адміністративно-територіального устрою українських губерній Російської імперії

Загальні праці

1. Первая всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Вып. 1-8. – СПб., 1897-1905.

2. Россия. Полное географическое описание нашего отечества /Под ред. В.П. Семенова. – СПб., 1899-1914 (Т. 7. Малороссия. – 1903. – 513 с.; Т.14. Новороссия и Крым. – 1910. – 982 с.

3. Указатель изменений в распределении административных единиц и границ Империи с 1860 по 1887 г. // Статистический временник Российской империи. Серия III. Выш.19. – СПб.: Издание Центрального Статистического Комитета МВД, 1887. – 74 с.

4. Волости и гмины 1890 г. – СПб., 1890. – 73 т. – (Статистика Российской империи). Общий алфавит волостей и гмин 60-ти губерний Европейской России и Кавказа с Закавказьем. – 1892. – 136 с. – (Статистика Российской империи; 17. вып. 23).

5. Общий свод по империи результатов разработки данных Первой всеобщей переписи населения, произведенной 28 января 1897 г. – СПб., 1905. – Т. 1,2.

6. Весь Юго-Западный край: Справочная книга торгово-промышленных и заводских предприятий в губерниях Киевской, Волынской и Подольской / Под ред. Н.П.Струца. – К., 1906. – 645 с.

7. Рябченко А.Е. Россия. Административное деление империи. – СПб., 1907. – 72 с.

8. Волости России. Полный список волостей, станиц, гмин и тому подобных учреждений Российской империи. – Валуйки: Изд. В.И.Ржевского, 1912. – XVII; 208 с.

9. Рябченко А.Е. Россия. Географическое описание Российской империи по губерниям и областям с географическими картами. – Ч.1-2. – СПб., 1913.

10. Волостные, станичные, сельские, гминные правления и управления, а также полицейские станы всей России. С обозначением места их нахождения. Киев: Книгоиздательство Т-ва Л.М.Фиш, 1913. – 196 с.

11. Весь Юго-Западный край. Справочная и адресная книга по Киевской, Подольской и Волынской губерниям / Под общим наблюдением М.В.Довнар-Запольского и под ред. А.И.Ярошевича. – К., 1913. – 1115 с.

Бессарабська губернія

12. Адрес-календарь Бессарабской губернии на... [1862, 1873-1875, 1882-1883, 1892, 1895-1897, 1899-1901, 1907-1914, 1916] год. – Кишинев: Губернский статистический комитет, 1862 – 1916.

13. Обзор Бессарабской губернии за ... [1876-1880, 1882-1913] год. – Кишинев: Губернский статистический комитет, 1862-1914.

Волинська губернія

14. Памятная книжка Волынской губернии на ... [1886-1915, 1917] год. – Житомир: Губернский статистический комитет, 1885-1916.

15. Обзор Волынской губернии за ... [1878-1914] год. – Житомир, 1879-1915.

16. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 8: *Волынская губерния* / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1904. – 312 с.

17. Список населенных мест Волынской губернии. – Житомир: Волынская губернская типография, 1906.

18. Список населенных мест Волынской губернии. – Житомир: Губернский статистический комитет, 1911. – 454 с.

19. Материалы по административно-территориальному делению Волынской губернии, 1923 г. Волынская административно-территориальная комиссия. – Житомир: Изд. Волынского губернского отдела управления, 1923.

Катеринославська губернія

20. Екатеринославский адрес-календарь на ... [1860, 1864, 1867, 1875, 1889, 1894-1895, 1900-1901, 1902, 1910-1913, 1915-1917] год. – Екатеринослав: Губернский статистический комитет, 1860-1917.

21. Обзор Екатеринославской губернии за [1879-1907, 1909-1911] год. – Екатеринослав, 1880-1912.

22. Список населенных мест *Александровского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

23. Список населенных мест *Бахмутского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

24. Список населенных мест *Верхнеднепровского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

25. Список населенных мест *Екатеринославского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

26. Список населенных мест *Мариупольского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

27. Список населенных мест *Новомосковского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

28. Список населенных мест *Павлоградского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

29. Список населенных мест *Славяносербского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1902.

30. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 13: *Екатеринославская губерния* / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1904. – 254 с.

31. Список населенных мест *Александровского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1911.

32. Список населённых мест *Бахмутского уезда*. – Екатеринослав: Изд-во губ.земской управы, 1911.

33. Список населённых мест *Екатеринославского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав: 1911. – 42 с.

34. Список населенных мест *Мариупольского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1911.

35. Список населенных мест *Павлоградского уезда* с приложением карты. – Екатеринослав: Тип-я губернского земства, 1911.

36. Список населённых мест *Новомосковского уезда* Екатеринославской губернии. – Екатеринослав, 1911. – 48 с.

37. Список населенных мест *Славносербского уезда* с приложением карты. – Екатеринослав: Тип-я губернского земства, 1911.

38. Вся Екатеринославская губерния. 1913 г. – Екатеринослав, 1913. – 463 с.

39. Народное хозяйство Екатеринославской губернии. Отчет екатеринославского губэкономсовещания Совету Труда и Обороны за период с 1 апреля по 1 ноября 1922 года. – Екатеринослав, 1922.

40. Описание населенных мест Екатеринославской губернии на 1-е января 1925. – Екатеринослав: Типо-Литография Екатерининской ж.д., 1925. – 635 с.

41. Вся Екатеринославщина. Справочная книга на 1925 год. – Екатеринослав, 1925.

42. Вся Екатеринославщина на 1926 г. Адресно-справочная книга. – Екатеринослав, 1926.

Київська губернія

43. Памятная книжка Киевской губернии с приложением адрес-календаря губернии на ... [1856-1858, 1861, 1864, 1878, 1885-1915] год. – К.: Губернский статистический комитет, 1855-1915.

44. Обзор Киевской губернии за ... [1876-1878, 1880-1888, 1891-1914] год. – К., 1877-1914.

45. Список населённых мест Киевской губернии. – К.: Губернский статистический комитет, 1896. – 368 с.

46. Список населенных мест Киевской губернии. – К.: Губернский Статистический комитет, 1900. – 1896 с.

47. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 16: Киевская губерния / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1904. – 310 с.

48. Список поселень Білоцерківщини. – Біла Церква, 1926. – 94 с.

49. Список поселень Київщини. – К., 1927. – 39, 152 с.

50. Населені місця Київщини. – Жмеринка: Червоний друкар, 1927 р. – 102 с.

Область Війська Донського

51. Памятная книжка Области Войска Донского на ... [1866-1869, 1871, 1873-1881, 1885, 1887-1888, 1890-1916] год. – Новочеркасск: Области Войска Донского статистический комитет, 1866 – 1916.

52. Список населенных мест Области Войска Донского по первой всеобщей переписи населения Российской империи 1897 г. – Ч. 1–3. – Новочеркасск, 1905.

53. Алфавитный список населенных мест Области войска Донского. – Новочеркасск: Области Войска Донского статистический комитет, 1915. – 658 с.

Одеська губернія

54. Список волостей Одесской губернии на 1 августа 1921 г. – Одесса: Одесск. Губстатбюро, 1922. – 8 с.

Подільська губернія

55. Памятная книжка Подольской губернии на ... [1859, 1885, 1888, 1895, 1900, 1904, 1909, 1911] год. – Каменец-Подольск: Губернский статистический комитет, 1859-1911.

56. Обзор Подольской губернии за ... [1871-1873, 1879-1912] год. – Каменец-Подольск, 1872-1913.

57. Волости и гмины 1890 г. – СПб., 1890. – 73 т. – (Статистика Российской империи). *Подольская губерния*. – 1890. – [2], 11, [1] с., 1 л. к. – (Статистика Российской империи; 16. вып. 7).

58. Гульдман В. Населенные места Подольской губернии: алфавитный перечень населенных пунктов губернии,

с указанием некоторых справочных о них сведений. – Каменец-Подольский, 1893. – 646 с.

59. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 32: *Подольская губерния* / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1904. – 306 с.

60. Вся Полтава и губерния: Адрес.-справ. кн. на 1913 год. – Полтава, 1913.

61. Список сельских населённых пунктов *Ямпольского уезда* Подольской губернии. – Каменец-Подольский, 1914. – 27 с.

62. Список сельских населенных пунктов *Литинского уезда* (по данным страхового отделения Подольской губернской земской управы). – Каменец-Подольск: Издание оценочно-стат. упр./ Подольская губ. зем. управа, 1915. – 32 с.

63. Список населених місць по повітам (округам) та районам (волостям) Поділля. – Вінниця: Адміністративно-Територіальна Комісія при Подільському Губвиконкомі, 1923.

64. Населені місця Поділля. – Вінниця, 1925. – 72, 442 с.

65. Список населеним місцям Проскурівщини. – Проскурів, 1927. – 67 с.

Полтавська губернія

66. Памятная книжка Полтавской губернии на ... [1865, 1871, 1874, 1887-1888, 1890-1900, 1902-1903, 1907-1916]. – Полтава: Губернский статистический комитет, 1865-1916.

67. Обзор Полтавской губернии за ... [1879-1914] год. – Полтава, 1880-1916.

68. Волости и гмины 1890 г. – СПб., 1890. – 73 т. – (Статистика Российской империи). *Полтавская губерния*. –

1890. – [2], 16, [1] с., 1 л. к. – (Статистика Российской империи; 16. вып. 8).

69. Список населенных мест *Лубенского уезда* Полтавской губернии (по обществам сельских сословий) [с приложением карты уезда]. – Полтава: Типо-литография Полтавского губернского правления, 1903.

70. Список населённых мест *Хорольского уезда*. – Полтава, 1903 г. – 117 с.

71. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 33: *Полтавская губерния* / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1904. – 354 с.

72. Список населённых мест Полтавской губернии (по обществам и на землях сельских сословий) за 1900 г. – Полтава: Губернское земство, 1904. – 92 с.

73. Материалы подворной переписи Полтавской губернии в 1900 году: *Лубенский уезд* / Статистическое бюро Полтавского губернского земства. – Полтава, 1905. – 147 с.

74. Список населённых мест Полтавской губернии с кратким географическим очерком губернии. – Полтава: Губернский статистический комитет, 1912. – 517 с.

75. Список населенных мест Полтавской губернии с кратким географическим очерком губернии. – Полтава: Губ. стат. ком., 1912. – VIII, XXXIX, 517 с.

76. Список населенных мест Полтавской губернии. Составлен по данным подворно-хозяйственной земской переписи 1910 года. – Полтава, 1913.

Таврійська губернія / Кримська АРСР

77. Памятная книжка Таврической губернии на ... [1867, 1889, 1892, 1896-1905, 1906-1917] год. – Симферополь: Губернский статистический комитет, 1967-1917.

78. Обзор Таврической губернии за ... [1886, 1888-1914]. – Симферополь, 1877-1915.

79. Волости и гмины 1890 г. – СПб., 1890. – 73 т. – (Статистика Российской империи). *Таврическая губерния*. – 1890. – [2], 5, [1] с., 1 л. к. – (Статистика Российской империи; 16. Вып. 16).

80. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 41: *Таврическая губерния* / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1904. – 341 с.

81. Таврида. Промышленная и справочная книга Таврической губернии на 1910 год. – Симферополь, 1910. – 89 с.

82. Статистический справочник Таврической губернии. Ч. II. Список населенных пунктов Таврической губернии. – Симферополь, 1915.

83. Список населенных пунктов Крымской АССР по всеобщей переписи 17 декабря 1926 года / Крым. Центр. Стат. Управление. – Симферополь, 1927. – 221 с.

84. Всесоюзная перепись населения 1926 года. Т. V. Крымская АССР. Северо-Кавказский край. Дагестанская АССР. – М., 1928.

85. Статистический справочник народного хозяйства и культуры Крымской АССР / Ответ. ред. А.М.Гутман – Симферополь: Издание Управления народно-хозяйства учета Крымской АССР, 1936. – 195 с.

Харківська губернія

86. Харьковский календарь на ... [1862-1917] год. – Харьков: Губернский статистический комитет, 1862-1917.

87. Обзор Харьковской губернии за ... [1879, 1881-1886, 1889, 1892, 1894-1896, 1902-1908, 1910-1911, 1913-1914] год. – Харьков, 1880-1915.

88. Волости и гмины 1890 г. – СПб., 1890. – 73 т. – (Статистика Российской империи). *Харьковская губерния*. – 1890. – [2], 16, [1] с., 1 л. к. – (Статистика Российской империи; 16. вып. 21).

89. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 46: *Харьковская губерния* / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1904. – 330 с.

90. Список волостей и селений Харьковской губернии в 1909 г. – Харьков: Губернская земская управа, 1909.

91. Список волостей и селений Харьковской губернии в 1913 г. – Харьков, Губернская земская управа, 1913.

92. Справочник по Харьковской губернии: округа, районы, сельсоветы. С приложением карты губернии. – Харьков: Харьковский губернский исполнительный комитет Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Типография Губисполкома, 1923. – 259 с.

93. Довідник Ізюмщини. – Ізюм, 1927. – 111с.

Херсонська губернія

94. Памятная книжка Херсонской губернии на ... [1864, 1901, 1911-1913] год. – Херсон: Губернский статистический комитет, 1864-1913.

95. Обзор Херсонской губернии за ... [1882-1905, 1907-1913] год. – Херсон, 1883-1914.

96. Волости и гмины 1890 г. – СПб., 1890. – 73 т. – (Статистика Российской империи). *Херсонская губерния*. – 1890. – [2], 14, [1] с., 1 л. к. – (Статистика Российской империи; 16. вып. 22).

97. Список населённых мест Херсонской губернии и статистические данные о каждом поселении. – Херсон: Губернский статистический комитет, 1896. – 24, 582 с.

98. Список населенных мест *Херсонского уезда*. – Херсон, 1912.

99. Список населенных мест Херсонской губернии. (По данным Всерос. с.-х. переписи 1916 г.). – Александрия: Губернская земская управа, 1917. – 377 с.

100. Волости и селения *Вознесенского уезда* Херсонской губернии. – Одесса, 1920. – 14 с.

Чернігівська губернія

101. Календарь Черниговской губернии на ... [1862, 1886-1888, 1890-1916] год. – Чернигов: Губернский статистический комитет, 1862-1915.

102. Обзор Черниговский губернии за ... [1880, 1884-1904, 1906] год. – Чернигов, 1881-1907.

103. Волости и гмины 1890 г. – СПб., 1890. – 73 т. – (Статистика Российской империи). *Черниговская губерния*. – 1890. – [2], 12, [1] с., 1 л. к. – (Статистика Российской империи; 16. вып.23.)

104. Список населённых мест Черниговской губернии, имеющих не менее 10 жителей по данным за 1892 год. – Чернигов: Губернский статистический комитет, 1892. – 94 с.

105. Список населённых мест Черниговской губернии по данным 1901 года. – Чернигов: Губернский статистический комитет, 1902. – 188 с.

106. Первая всеобщая перепись населения Российской Империи 1897 г. – Т. 48: *Черниговская губерния* / Под редакцией Н. А. Тройницкого. Издание Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел. – СПб, 1905. – 378 с.

107. Обзор селений Черниговской губернии по уездам и волостям. – Чернигов, 1913. – 55 с.

108. Статистический справочник. Главнейшие итоги для характеристики Черниговской губернии в статистико-экономическом отношении. Территория и население, землевладение, сельское и лесное хозяйство, фабрично-заводская промышленность, торговля. – Чернигов, 1914.

109. Список селений и городов Черниговской губернии. – Чернигов, 1919. – 72 с.

110. Список населённых мест Черниговской губернии. 1924 г. – Чернигов: Черниговское губернское Статистическое Бюро, 1924. – 156 с.

111. Черниговщина после районирования. – Чернигов: Черниговский губисполком, 1923. – 165 с. з 16 малюнк. і табл.

112. Список заселеных селищ Ніжинщини. – Ніжин, 1927. – 72 с.

2. Інформаційно-довідкові матеріали з адміністративно-територіального поділу РСФСР та РРФСР

113. Губерний и уезды РСФСР по данным к 1 сентября 1920 года. – Б.м. – 20 с.

114. Список губерний и уездов Р.С.Ф.С.Р. (с числом волостей). По данным Н.К.В.Д. к 1-му августа 1921 года. – Государственное издательство: 1921. – 20 с.

115. Губернии и уезды РСФСР по данным к 1 марта 1921 г. – М.: Народный Комиссариат Внутренних Дел, 1921. – 16 с.

116. Список губерний и уездов РСФСР, ССР Белоруссии и УССР. На 5 мая 1922 г. – М., 1922. – 20 с.

117. Сборник губерний, уездов и волостей Российской Социал. Федерат. Советск. республики, Украинской Социалистическ. Советск. Республики и Социалистическ. Советской Республики Белоруссии. – М.: Государственное издательство, 1922. – 110 с.

118. Административное районирование РСФСР. Сборник постановлений, касающихся административно-территориального деления России за период 1917 – 1922 гг. по данным административной комиссии ВЦИК к 10 ноября 1922 г. – М.: ВЦИК, 1922.

119. Административное деление СССР по данным к 15 мая 1923 года. – М.: Изд-во НКВД, 1923. – 60 с.

120. Административное деление СССР по данным к 1 мая 1924 года / РСФСР, НКВД. – М.: Изд-во НКВД, 1924. – 71 с.

121. Административно-политическое строение СССР: по материалам НКВД РСФСР: в 2 ч. / Сост. С.И. Сулькевич. – Ленинград, 1924. Ч. 1: Изменения административно-территориальных делений СССР за период с 1917 года по 1924 год; Ч. 2: Перечень республик, областей, губерний, уездов и волостей СССР по данным на 1 мая 1924 года.

122. Административное деление губерний Центрально-промышленной области по данным на 1 января 1925 г. – М.: Статотдел НКВД, 1925.

123. Территориальное и административное деление Союза ССР на 1 января 1925 г. – М.: Тип. МКХ, им. Ф.Я. Лаврова, 1925. – 361 с.

124. Краткий справочник административного деления Союза ССР по данным на 1 июля 1925 года/ СССР, Нар. ком. внутр. дел, Стат. бюро. Вып. 1. – М.: Изд-во НКВД, 1925. – 47 с.

125. Краткий справочник административного деления Союза ССР по данным на 1-е октября 1925 года с перечнем постановлений с 1-го января 1925 года/ РСФСР. Нар. ком. внутр. дел, Стат. бюро. Вып. 2.; М.: Изд-во НКВД при «Заготхозе» Милиции Респ., 1925. – 74 с.

126. Сулькевич С.И. Изменения в территориальном делении СССР за 7 лет. – М., 1925.

127. Административно-территориальный состав СССР на 1 июля 1925 г. и 1 июля 1926 г. в сопоставлении с довоенным делением России: опыт установления связи между административно-территориальным составом довоенной России и современным составом СССР. Ч. 1. Состав СССР в границах на 1 июля 1925 г. Ч. 2. Состав СССР в границах на 1 июля 1926 г. – М.: Тип. М.К.Х. им. Ф.Я. Лаврова, 1926. – 213 с.

128. Территориальное и административное деление Союза ССР на 1 января 1926 г. – М.: Издательство Главного Управления Коммунального Хозяйства НКВД, тип. МКХ, им. Ф.Я. Лаврова, 1926. – 284 с.

129. Административно-политическое строение Союза ССР: (материалы о территориальных преобразованиях с 1917 г. по 1 июля 1925 г.) / С.И. Сулькевич. – [Изд. 2-е доп.]. – Ленинград: Государственное издательство, 1926. – XVIII, [2], 300 с.

130. Районирование СССР: Сб. материалов по районированию с 1917 г. по 1925 год. / К.Д. Егоров (ред.). – М.: Л.: Плановое хозяйство: Госплан СССР, 1926. – 307 с.

131. Сулькевич С.И. Административно-политическое строение Союза ССР: материалы о территориальных преобразованиях с июля 1925 г. по 1 января 1927 г. – Ленинград, 1927.

132. Сулькевич С.И. Административно-политическое строение Союза ССР. Дополнительная часть. – Москва-Ленинград, 1927.

133. Территориальное и административное деление СССР. – М., 1928. – 168 с.

134. Административно-территориальное деление Союза ССР и список важнейших населенных пунктов. С хронологическим перечнем постановлений об изменении границ губерний, областей, республик с 1917 г. до 1929 г. 8-е изд. – М.: НКВД, 1929. – 320 с.

135. Административно-территориальное деление Союза ССР: дополнение к 8-му изданию с новейшими данными о районированных в 1929 году областях. – М., 1929.

136. Административно-территориальное деление Союза ССР. 9-е изд. – М., 1930.

137. Административно-территориальное деление Союза ССР по данным на 15-е ноября 1930 г. 10-е изд. – М.: Изд-во Нар. ком. внутр. дел, 1930. – 80 с.

138. Административное деление Союза ССР (районы и города Союза ССР). – М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1931. – 317 с.

139. Алфавитный список административно-территориальных районов Союза ССР / Наркомат почт и телеграфов. – М., 1931.

140. Алфавитный список административно-территориальных районов Союза ССР / СССР. Народный комиссариат связи. – М.: Связьтехиздат, 1932. – 48 с.

141. Административно-территориальное деление Союза ССР: изменения, происшедшие за время с 1/XI-1931 г. по 1/VII-1932 г. – М., 1932;

142. Районные центры, города и рабочие поселки Союза СССР. (Справочник по административно-территориальному делению на 1 июня 1933 г.) – М.: Издательство «Власть Советов» тип. ВЦИК, 1933. – 259 с.

143. Административно-территориальное деление Союза ССР на 15 июля 1934 года. – М.: Издательство «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1934. – 350 с.

144. Административно-территориальное деление СССР. Краткий справочник на 1 сентября 1935 года. – М.: Издательство «Власть Советов», 1935. – 489 с.

145. Алфавитный перечень районов, городов, городских поселений Союза ССР. Изд. 2-е, исправленное и дополненное. – М.: ЦУНХУ Госплана СССР, 1935.

146. Алфавитный список административно-территориальных районов Союза ССР. М., 1936.

147. Важнейшие административные изменения на территории Союза ССР за период 1917-1936 гг. – Изд. Запсибкрайисполкома, 1936.

148. Национально-территориальное строение Союза ССР: декабрь 1922 – декабрь 1932 / Сост. С.И. Сулькевич. – М.: «Власть Советов», 1937. – 57 с.

149. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 марта 1937 г. – М.: «Власть Советов», 1937. – 256 с.

150. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик (на 1 октября 1938 года). – М.: Издательство «Власть Советов», 1938. – 328 с.

151. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик: Изменения, происшедшие за время с 1 октября 1938 по 1 марта 1939 года. – М. Изд-во «Верховного Совета РСФСР», 1939. – 144 с.

152. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 мая 1940 года. / Информационно-статистический отдел при Секретариате Президиума Верховного Совета СССР. Изд. 2-е, доп. – М.: Изд-во «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», 1940. – 412 с.

153. РСФСР. Административно-территориальное деление АССР, краёв, областей и округов на 1 апреля 1940 года. – М, 1940.

154. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1941 г. Изд. 3-е; дополненное. – М.: Изд-во «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», 1941. – 436 с.

155. Административно-территориальное деление союзных республик. Дополнение к справочнику впуска 1941 г. (Изменения, происшедшие за период с 1 января 1941 г. по 1 октября 1944 г.). – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1944. – 110 с.

156. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1946 года. Изд. 4-е. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1946. – 484 с.

157. РСФСР. Административно-территориальное деление на 1 июля 1945 г. с приложением изменений с 1 июля по 31 декабря. – М, 1946. – 503 с.

158. Политико-административная карта Европейской части СССР. [Республики, края, области и национальные округа]. – М.: ГУГК, 1947.

159. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1947 года. Изд. 5-е, дополненное. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1947. – 488 с.

160. РСФСР. Административно-территориальное деление: на 1 января 1948 года: [справочник] / Инф.-стат. отдел при Секретариате Президиума Верх. Совета РСФСР. – М.: Известия Советов деп. трудящихся СССР, 1947. – 496 с., [1] л.: список опечаток + 1 л.: карт.

161. Административно-территориальное деление союзных республик. Дополнение к справочнику выпуска 1947 года. (Изменения, происшедшие за период с 1 января 1947 г. по 1 января 1948 г.) – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1948. – 18 с.

162. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 мая 1949 года. Изд. 6-е. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1949. – 484 с.

163. РСФСР. Административно-территориальное деление на 1 октября 1950 года. – М.: Изд-во «Известия Советов депутатов трудящихся СССР», 1950.

164. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1951 г. Изд. 7-е. – М.: Известия, 1951. – 495 с.

165. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 марта 1954 г. Изд. 8-е. – М.: Известия, 1954. – 488 с.

166. РСФСР. Административно-территориальное деление на 1 января 1955 г. М., 1955. – 440 с.

167. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик на 1 января 1958 года. Издание девятое / Отв. ред. П.В. Туманов; Подгот. к печати В.А. Кравцовым, Н.И. Андреевым, А.Д. Жуковой. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1958. – 631 с., 1 л. карт.

168. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик. Дополнение к справочнику выпуска 1958 года. (Изменения, происшедшие за период с 1 января 1958 г. по 1 января 1959года). – М.: [б. и.], 1959. – 53 с.

169. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик, на 1 апреля 1960 года. Издание десятое / Отв. ред. П.В. Туманов; Сост. и подгот. к печати В.А. Кравцовым, С.В. Череватым, Н.И. Андреевым, А.Д. Жуковой, Р.П. Бережной. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1960. – 624 с.

170. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик, дополнение к справочнику выпуска 1960 года (Изменения, происшедшие за период с 1 апреля 1960 года по 1 июля 1961 года) / Отв. ред. П.В. Туманов; Сост. и подгот. к печати В.А. Кравцовым, С.В. Череватым, Н.И. Андреевым, А.Д. Жуковой, Р.П. Бережной. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1961. – 72 с.

171. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик на 1 января 1962 года. Издание одиннадцатое. / Отв. ред. П.В. Туманов; Сост. и подгот. к печати В.А. Кравцовым, С.В. Череватым, Н.И. Андреевым, А.Д. Жуковой, Р.П. Бережной. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1962. – 631 с.

172. Список районов, упраздненных в связи с укрупнением сельских и образованием промышленных районов (Декабрь 1962 – февраль 1963 гг.). – М.: Известия, 1964. – 179 с.

173. СССР. Административно-территориальное деление Союзных республик. На 1 апреля 1963 года. – Изд. 12-е. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1963. – 576 с.

174. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик январь 1965 года / Сост. и подгот. к печати отделом по вопросам работы Советов Президиума Верховного Совета СССР. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1965. – 703 с.

175. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 июля 1967 года / Составители В. А. Кравцов, А. Д. Жукова. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1967. – 655 с. (16 л. илл. и карт.)

176. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик на 1 июля 1971 года / Сост. справ. В.А. Кравцов, К.С. Сладков; Худож. ред. И. Смирнов. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1971. – 687 с. (1 л. карт.)

177. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик на 1 января 1974 года / Сост. справ. К.С. Сладков, В.А. Дударев; Худож. ред. И. Смирнов. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1974. – 703 с. (1 л. карт.)

178. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик на 1 января 1977 года / Сост. справ. В.А. Дударев, Н.А. Евсева; Зав. ред. Ю. Макотинская; Худож. ред. И. Смирнов; Млад. ред. М. Головина. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1977. – 710 с. (17 л. ил., карт.)

179. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 января 1980 года / Составители В. А. Дударев, Н. А. Евсева. – М.: Известия Советов народных депутатов СССР, 1980. – 702 с. (17 л. ил., карт.)

180. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик. На 1 января 1983 года. – М.: [б. и.], 1983. – 719 с.

181. СССР. Административно-территориальное деление Союзных Республик на 1 января 1987 года / Сост. и подгот. к печати В.А. Дударевым, Н.А. Евсейвой; Зав. ред. Ю. Макотинская; Ред. И. Каманина; Худож. ред. И. Смирнов. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1987. – 671 с., [15] л. ил. ; 27 + Прил. (1 л. карт.)

182. Немецкие населенные пункты в СССР до 1941 г.: География и население. Справочник. Сост. В.Ф. Дизендорф. – М., 2002.

3. Аналітичні та довідкові праці з адміністративно-територіального поділу УРСР та України

Загальні праці

183. Список волостей Украинской Социалистической Советской Республики (приложение к схематической административной карте Украины, изданной Ц.С.У. Украины по данным на 15.XI.1921 г.) – Харьков: Типография Командующего всеми вооруженными силами Украины, 1921. – 32 с.

184. Административно-территориальное деление Украины. Принято в заседание от 7 марта 1923 г. (По данным Центральной Административно-Территориальной Комиссии) – Х.: Издание Наркомвнудела, 1923. – 132 с.

185. Округа и районы УССР. Утверждено президиумом ВУЦИКа в заседании от 7 марта 1923 г. – Издание Нар. Комиссариата Внутр. дел, 1923. – 15 с.

186. Материалы по районированию Украины. Низовое районирование на 1 января 1924 г. (Текст). – Х.: Гос. Общеплановая комссия, Центральное Статистическое Управление, 1924. – 2 кн. I – 249 с.; II – 230 с.

187. Округа и районы УССР. (Админтерделение при трехстепенной системе управления). – Х.: Изд-во Нар. Комиссариата Внутр. дел УССР, 1925. – 26 с.

188. Буценко А. К вопросу районирования Украины. – Харьков: Госиздат Украины, 1925. – 80 с.

189. Національні меншості на Україні (реєстр селищ). – Харків, 1925.

190. Населення в містах України за даними Всесоюзного міського перепису 15 березня 1923 р. Центральне статистичне управління УСРР.– Харків, 1925.– Т. II.

191. Адміністративно-територіальний поділ УСРР при 3-ступневій системі врядування (за даними на 1 жовтня 1925 року). – Харків: Червоний Друк, 1925. – 110 с. з табл.

192. Список залюднених місць УСРР (за даними рай-виконкомів). – Розділ II. – Харків: «Радянське село», 1928.

193. Всесоюзная перепись населения 1926 года. Т. XI. Украинская ССР. Итоги по республике. Полесский подрайон. – М., 1929.

194. Всесоюзная перепись населения 1926 года. Т. XII. Украинская ССР. Правобережный подрайон. Левобережный подрайон. – М., 1929.

195. Всесоюзная перепись населения 1926 года. Т. XIII. Украинская ССР. Степной подрайон. Днепропетровский подрайон. Горнопромышленный подрайон. – М., 1929.

196. Україна та її нові адміністративні райони. Кишеньковий статистичний довідник. – Харків: Держвидав «Господарство України», 1930. – 182 с.

197. Нові адміністративні райони УСРР (Статистичний довідник). – Харків: Держвидав «Господарство України», 1930. – 292 с.

198. Нові адміністративні райони УСРР: Райони, що змінили свої межі за постановою ВУЦВК та РНК від 3.09.1930 р. / Державна планова комісія УСРР. Додаток до статистичного довідника «Нові адміністративні райони УСРР». – Харків, 1930. – 77 с.

199. Индексация радоновых центров Украины. 1931. – Полтава: Друк. ім. Петровського, 1931. – 30 с.

200. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1932 рік. – Харків: Вид-во ВУЦВК «Радянське будівництво і право», 1932. – 502 с.

201. Список почтовых предприятий, ж.д. станций, городов, поселков и с/советов Украины с обозначением индексов / Управление Уполнаркомсвязи на Украине. – Х.: СОЮЗОРГУЧЕТ, 1932. – 276 с.

202. Адміністративно-територіальний поділ УСРР. За станом на 1 грудня 1933 року. – Х.: Вид-во ВУЦВК «Радянське будівництво і право», 1933. – 175 с.

203. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1934 рік. – Харків: Вид-во ВУЦВК «Радянське будівництво і право», 1934. – 564 с.

204. Народне господарство УСРР (статистичний довідник) / За ред. О. М. Асаткіна. Управління народно-господарського обліку УСРР. – К.: Державне вид-во «Народне господарство та облік», 1935. – 664 с.

205. Райони УСРР. Т.1: статистичний довідник. – К.: Народне господарство та облік, 1936. – 1196 с.

206. Довідник адмінтерподілу УСРР. За станом на 15 грудня 1935 р. – К.: Видавництво ЦВК УСРР «Радбудівництво і право», 1936. – 228 с.

207. Народне господарство УРСР: Стат. довідник. – К., 1940. – 203с.

208. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946 року. Вид. 1-е. – К.: Українське видавництво політичної літератури, 1947. – 1064 с.

209. УССР. Районно-административный справочник. – К., 1957.

210. Народне господарство Української РСР: статистичний збірник / Центральне статистичне управління при Раді Міністрів СРСР ; Статистичне управління Української РСР. – Київ: Держстатвидав, 1957. – 536 с.

211. Народне господарство Української РСР: Статистичний щорічник. – К., 1957. – 463с.

212. Народне господарство Української РСР: Статистичний щорічник 1957 рік. – Київ, 1958. – 257с.

213. Народне господарство Української РСР в 1959 році: статистичний щорічник / Центральне статистичне управління при Раді Міністрів Української РСР. – Київ: Держстатвидав, 1960. – 732 с.

214. Народне господарство Української РСР в 1960 році: Статистичний щорічник. – К., 1961. – 556с.

215. Народне господарство Української РСР в 1961 році: Статистичний щорічник. – К., 1962. – 752 с.

216. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1962 р. – К.: Держполітвидав УРСР, 1962. – 419 с.

217. Народне господарство Української РСР в 1962 році: Статистичний щорічник. – К., 1963. – 675 с.

218. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ. Додаток до довідника видання 1962 р. (Зміни, що відбулися за період з 1 січня 1962 року по 1 січня 1964 року). – К.: Політвидав України, 1964. – 72 с.

219. Народне господарство Української РСР в 1963 році: Статистичний щорічник. – Київ, 1964. – 654с.

220. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 липня 1965 року / Відп. ред. В.Є. Нижник. – К.: Політвидав України, 1965. – 432 с.

221. Народне господарство Української РСР в 1964 році: Статистичний щорічник. – Київ, 1965. – 694с.

222. Народне господарство Української РСР в 1965 році: Статистичний щорічник. – Київ, 1966. – 715 с.

223. Народне господарство Української РСР в 1966 році: Статистичний щорічник. – Київ, 1967. – 639 с.

224. Народне господарство Української РСР в 1967 році: Статистичний щорічник. – Київ: Статистика, 1968. – 580 с.

225. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ [на 1 квітня 1967 р. з дод. відомостей про зміни до 1 січня 1969 р. У 2-х т. / Відп. ред. В.Є.Нижник] – К.: Політвидав України, 1969. – Т. 1. – 541с.; Т. 2. – 632 с.

226. Народне господарство Української РСР в 1968 році: Статистичний щорічник. – Київ, 1969. – 611с.

227. Народне господарство Української РСР в 1969 році: Статистичний щорічник. – Київ: Статистика, 1970. – 611 с.

228. Народне господарство Української РСР в 1970 році: Статистичний щорічник. – Київ, 1971. – 567 с.

229. Народне господарство Української РСР в 1971 році: Ювілейний статистичний щорічник. – Київ, 1972. – 547 с.

230. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1972 р. – К.: Політвидав України, 1973. – 816 с.

231. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ, т. 1 / Упоряд. Д.О. Шелягін; Відп. ред. В.І. Кирненко. – К.: Держ. вид-во політ. л-ри, 1973. – 270 с.

232. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ, т. 2 / Упоряд. Д.О. Шелягін; Відп. ред. В.І. Кирненко. – К.: Держ. вид-во політ. л-ри, 1973. – 554 с.

233. Народне господарство Української РСР у 1972 році: Статистичний щорічник. – К., 1974. – 599 с.

234. Народне господарство Української РСР у 1973 році: Статистичний щорічник. – К., 1974. – 584 с.

235. Народне господарство Української РСР у 1974 році: Статистичний щорічник. – К., 1975. – 600 с.

236. Народне господарство Української РСР у 1975 році: Статистичний щорічник. – Київ: Техніка, 1976. – 539 с.

237. Народне господарство Української РСР: Ювілейний статистичний щорічник / Сівко Б.А., Панто Є.О. – Київ: Техніка, 1977. – 464 с.

238. Украинская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1979 г. / Ред. коллегия: В.И. Кирненко, Л.Е. Горевой, П.М. Гринюк, В.И. Стадник; Науч. ред. В.Н. Денисова, Н.Д. Михальская, З.Г. Туранская. – К.: Глав. ред. УСЭ, 1979. – 512 с.

239. Народне господарство Української РСР у 1978 році. Стат. щорічник. – К., 1979. – 360 с.

240. Народне господарство Української РСР у 1979 році: Статистичний щорічник. – Київ: Техніка, 1980. – 367 с.

241. Народне господарство Української РСР у 1980 році: Статистичний щорічник. – Київ: Техніка, 1981. – 384 с.

242. Народне господарство Української РСР у 1982 році: Статистичний щорічник. – Київ: Техніка, 1983. – 382 с.

243. Народне господарство Української РСР у 1983 році: Статистичний щорічник. – Київ: Техніка, 1984. – 384 с.

244. Народне господарство Української РСР у 1984 році. – Київ: Техніка, 1985. – 406 с.

245. Народне господарство Української РСР у 1985 році. – Київ: Техніка, 1986. – 398 с.

246. Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ / Відп. ред. В.І. Кирненко, В.І. Стадник; Упоряд.: П.М. Гринюк, А.Я. Сидорін; Зав. ред. Є.І. Стеценко; Ст. наук. ред. М.С. Бачинська; Ред. В.М. Лев. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1987. – 504 с.

247. Народне господарство Української РСР: Ювілейний стат. щорічник. – Київ: Техніка, 1987. – 455с.

248. Народне господарство Української РСР у 1987 році: Статистичний щорічник. – Київ: Техніка, 1988. – 461 с.

249. Народне господарство Української РСР у 1988 році. – Київ: Техніка, 1989. – 469 с.

250. Народне господарство Української РСР у 1989 році / Самченко В.В. – Київ: Техніка, 1990. – 463 с.

251. Народне господарство Української РСР у 1990 році: Статистичний щорічник. – Київ: Техніка, 1991. – 495 с.

252. Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України. ДК 014-97. – К.: Держстандарт України, 1997. – Т. 1. – 383 с.

253. Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України. ДК 014-97. – К.: Держстандарт України, 1997. – Т. 2. – 384 с.

254. Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України. ДК 014-97. – К.: Держстандарт України, 1997. – Т. 3. – 797 с.

255. Чисельність наявного населення України. На 1 січня 2000 року / Відп.за вип.Л.М. Стельмах, Л.В. Задосенко;

Державний комітет статистики України. – Київ, 2000. – 110 с.

256. Чисельність наявного населення України: На 1 січня 2001 р.: [Збірник] / Держ. ком. статистики України. Упр. статистики населення. – К., 2001. – 111 с.: табл.

257. Національний склад населення України та його мовні ознаки: За даними Всеукр. перепису населення 2001 р. / [За ред. О.Г. Осауленка]; Держ. ком. статистики України. — К., 2003. — 244 с.

258. Адміністративно-територіальний устрій України: Довідник / Державне підприємство «Державний картографо-геодезичний фонд України» ДП «Укркартгеофонд» / Авт.-упоряд. А. Жежера. – К., 2005. – 798 с.

259. Чисельність наявного населення України: На 1 січня 2004 р.: [Збірник] / Держ. ком. статистики України. – К., 2004. – 113 с.: табл.

260. Чисельність наявного населення України: на 1 січня 2007 року / Державний комітет статистики України; [відп. за вип. Стельмах Л.М.]. – Київ, 2007. – 118 с.

261. Чисельність наявного населення України: на 1 січня 2008 р. / Держ. ком. статистики України. – К.: Держ. ком. статистики України, 2008. – 115 с.: табл.

262. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2010 року / Держкомстат України. – К.: Держкомстат України, 2010.

263. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2011 року / Держкомстат України. – К.: Держкомстат України, 2011.

264. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2012 року / Держкомстат України. – К.: Держкомстат України, 2012.

265. Україна. Адміністративно-територіальний устрій: станом на 1 січня 2012 р.: [довідник] / Верховна Рада України; за заг. ред. В.О. Зайчук; упоряд. В.І. Гапотченко. – К.: Парлам. вид-во, 2012. – 785 с.: іл.

266. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2013 року / Держкомстат України. – К.: Держкомстат України, 2013.

267. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2013 року / Державна служба статистики України. – К., 2013. – 112 с.

Округи:

268. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Харківська округа*. – Харків: Пролетар, 1925. – 104 с.

269. Список залюднених місць і сільрад на території *Харківської округи*. – Харків: Харківдрук, 1927 р. – 8, 110 с.

270. Залюднені пункти *Харківської округи*. – Харків, 1930. – 96 с.

271. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Артемівська округа*. – Харків.: Київдрук, 1926. – 3, 60 с.

272. Список населених пунктів *Артемівської округи*. По даним переписи 1926 г. – Артемівск: Артемівское окр. стат. бюро. Тип. изд-ва «Украинский рабочий», 1927 г. – 56 с.

273. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Білоцерківська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 57 с.

274. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Бердичівська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 52 с.

275. Список населених пунктів *Бердичівської округи*. – Бердичів: 1927. – 68, 148 с.

276. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Вінницька округа*. – Харків: Урядова друкарня ім. Фрунзе, 1926. – 8, 58 с.

277. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Волинська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 58 с.

278. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Глухівська округа*. – Харків: Полтаваполіграф, 1926. – 8, 44 с.

279. Список населених місцевостей *Глухівської округи*. – Глухів: Друк. «Червоне село», 1927. – 66 с.

280. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Запорізька округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 48 с.

281. Довідник по населених пунктах *Запорізької округи*. – Запоріжжя.: Друк. «Комунар», 1928 р. – 8, 220 с.

282. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Зінов'євська округа*. – Харків: Полтаваполіграф, 1926. – 8, 50 с.

283. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Ізюмська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 44 с.

284. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Кам'янецька округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 80 с.

285. Населені місця *Кам'янецької округи*. – Кам'янець-Подільський, 1924. – 112 с.

286. Населені місця *Кам'янецької округи*. – Кам'янець-Подільський: Друк. ім. Леніна, 1927. – 62 с.

287. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Катеринославська округа (Дніпропетровська округа)*. – Харків, 1926. – 55 с.

288. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Київська округа*. – Харків, 1926. – 80 с.

289. Список поселень *Київської округи*. – К.: Видання Секретаріату Київського Окрвиконкому, 1926. – 129 с.

290. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Конотопська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 54 с.

291. Населенные пункты *Конотопского округа* (предварительные итоги Всесоюзной демографической переписи 1926 года). – Конотоп, 1927.

292. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Коростенська округа*. – Харків: Урядова друкарня ім. Фрунзе, 1926. – 8, 48 с.

293. Матеріали до опису округ УСРР. *Кременчуцька округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 56 с.

294. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Криворізька округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 52 с.

295. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Куп'янська округа*. – Харків: Друкарня «Пролетарій», 1926. – 8, 44 с.

296. Список заселених пунктів *Куп'янської округи*. – Куп'янськ: 1925. – 57 с.

297. Матеріали до опису округ УСРР. *Лубенська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 6, 50 с.

298. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Луганська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 48 с.

299. Список населених пунктів *Луганської округи*. – Луганськ: Друк.вид.«Луганська правда», 1927. – 148 с.

300. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Маріупольська округа*. – Харків: Вид. Госплану УРСР, 1936. – 52 с.

301. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Мелітопольська округа*. Харків: Вид. Госплану УРСР, 1926. – 60 с.

302. Список населённых пунктов *Мелитопольского округа*. – Мелітополь: Тип.«Радстеп», 1927. – 130 с.

303. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Миколаївська округа*. – Харків: Вид. Госплану УРСР, 1926. – 48 с.

304. Населённые пункты *Николаевского округа*. – Николаев: Тип.им.В.И.Ленина, 1927. – 54 с.

305. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Могилівська округа*. – Харків, 1926. – 46 с.

306. Територія і населення *Могилів-Подільської округи*. – Могилів-Подільський: Окдррук, 1927. – 4, 58 с.

307. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Ніжинська округа*. – Харків, 1926.

308. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Одеська округа*. – Харків, 1926.

309. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Павлоградська округа*. – Харків: Вид. Госплану УРСР, 1926. – 47 с.

310. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Першомайська округа*. – Харків: Вид. Госплану УРСР, 1926. – 50 с.

311. Матеріали до опису округ УСРР: *Полтавська округа*. – Харків, 1926. – 8, 74 с.

312. Список залюднених місць *Полтавської округи* за Всесоюзним переписом на 17 грудня 1926 року / Полтавське округове статистичне бюро. – Полтава, 1-ша Раддрукарня «Полтава-Поліграф», 1927. – 192 с.

313. Матеріали до опису округ УСРР: *Прилуцька округа*. – Харків, 1926. – 8, 48 с.

314. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Проскурівська округа*. – Харків: Полтава Полиграф, 1926. – 50 с.

315. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Роменська округа*. – Харків: «Полтава-Поліграф», 1926. – 8, 48 с.

316. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Сталінська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 48 с.

317. Список населенных пунктов *Сталинского округа*. По материалам Всесоюзной переписи 1926 г. – Сталино: Окр. Стат. Бюро. Тип. «Диктатура труда», 1926. – 54 с.

318. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Старобільська округа*. – Харків: «Полтава-Поліграф», 1926. – 8, 44 с.

319. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Сумська округа*. – Харків: Урядова друкарня ім. Фрунзе, 1926. – 8, 54 с.

320. Населённые пункты *Сумского округа*. Предварительные итоги Всесоюзной переписи населения 1926 г. Вып. II. – Сумы: Окр. Стат. Бюро. Тип. им. Т.Г. Шевченка, 1927. – 80 с., +10 с.

321. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Тулчинська округа*. – Харків: Харківдрук, 1926. – 8, 56 с.

322. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Уманська округа*. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 55 с.

323. Список поселень *Уманської округи*. – Умань: Селянська правда, 1927. – 160 с.

324. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики *Херсонська округа*. – Харків.: Волинськ. окр. друк, 1926. – 8, 50 с.

325. Список залюднених місць *Херсонської округи* на 1 січня 1928 року / Херсонське округове статистичне бюро. – Херсон: Червоний Селянин, 1929. – 76 с.

326. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. *Черкаська округа*. – Харків: «Полтава-Поліграф», 1926. – 8, 68 с.

327. Список поселень Черкаської округи. – Черкаси.: Черкаське Округове Статистичне Бюро, 1926. – 79 с.

328. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. Чернігівська округа. – Харків: «Полтава-Поліграф», 1926. – 8, 48 с.

329. Черниговский округ в границах на 1.07.1925. Краткие статистические сведения. – Чернигов, 1925.

330. Матеріали до опису округ УСРР. Статистичні характеристики. Шепетівська округа. – Харків: Київдрук, 1926. – 8, 48 с.

331. Матеріали до опису округ УСРР. Молдавська автономна соціалістична Радянська республіка. – Харків: Вид. Госплану УРСР, 1926. – 50 с.

Області

Вінницька область

332. Довідник адміністративно-територіального поділу Вінницької області на 1 серпня 1960 р. / Матеріали підгот.: М.Аненков, Г.Гончарук, В.П'ясецька. – Вінниця: Обл. кн.-газ. вид-во, 1961. – 139 с.

333. Вінницька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 квітня 1967 р. / Матеріали підгот.: П.Гонта, П.Ситкевич, К.Огула. – Вінниця: Обл. упр. по пресі, 1967. – 143 с.

334. Вінницька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1972 р. – Одеса: Маяк, 1972. – 163 с.

335. Вінницька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 липня 1978 р. Довідник / Упорд. В.П.Дарменко, К.Т. Огула. – Одеса: Маяк, 1978. – 160 с.

336. Вінницька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 жовтня 1985 р. Довідник / Упорд. С.В. Арістова, В.В. Вітковський. – Одеса: Маяк, 1986. – 175 с.

Волинська область

337. Адміністративно-територіальний поділ Волинської області на 1 січня 1960 р. – Луцьк, 1960. – 68 с.

338. Волинська область: Адм.-територ. поділ на 1 січ. 1966 р.: [довідник] / Викон. ком. Волин. обл. Ради депутатів трудящих; [підгот.: Л. Г. Пісковий, Я. Б. Синельников]. – Львів: Каменяр, 1966. – 120 с.

339. Волинська область: Адм.-територ. поділ на 1 липня 1969 р.: [довідник]. – Луцьк, Волин. обл. упр. по пресі, 1969. – 160 с. з карт.

340. Волинська область: Адм.-територ. поділ на 1 липня 1981 р. Підгот.: В.О. Боймук, Я.Б. Синельников]. – Львів: Каменяр, 1981. – 134 с.

341. Адміністративно-територіальний устрій та чисельність наявного населення Волинської області на 1 січня 2014 р. Статистичний збірник. Головне управління статистики у Волинській області / Зпа ред. Л.С.Баранюк. – Луцьк, 2014.

Дніпропетровська область

342. Довідник адміністративно-територіального поділу Дніпропетровської області на 1 липня 1959 року. 2-ге вид. – Дніпропетровськ, 1959. – 72 с.

343. Довідник адміністративно-територіального поділу Дніпропетровської області на 1 листопада 1965 року. 2-ге вид. – Дніпропетровськ, 1965. – 142 с.

344. Дніпропетровська область: Адм.-територ. поділ на 1 лип. 1968 р. / Викон. ком. Дніпропетр. обл. Ради депутатів трудящих. – Вид. 3-є. – Дніпропетровськ, 1968. – 144 с.

345. Дніпропетровська область. Адміністративно-територіальний устрій на 1 січня 1983 року. – 6-те вид. – Дніпропетровськ: Облполіграфвидав, 1983. – 116 с.

346. Дніпропетровська область: адміністративно-територіальний устрій. – Дніпропетровськ: ЕНЕМ, 2008. – 200 с.

Донецька область

347. Административно-территориальное деление Донецкой области. Список городских, районных, поселковых, рудничных и сельских советов на 1 января 1935 года. – Киев; Сталино: Гос. Изд-во «Нар. хозяйство и учет», 1935. – 48 с.

348. Населенные пункты Донецкой области. – Харьков, 1936.

349. Адміністративно-територіальний поділ Сталінської області на 1 липня 1960 року / Виконком Сталінської обл. Ради депутатів трудящих. – Сталіно, 1960. – 119 с.

350. Донецька область: Адм.-територ. поділ на 1 берез. 1966 р. / Викон. ком. Донецької обл. Ради депутатів трудящих. – Вид. 2-е. – Донецьк: Донбас, 1967. – 158 с.

351. Донецька область: Адм.-територ. поділ на 1 берез. 1972 р. / Викон. ком. Донецької обл. Ради депутатів трудящих. – Вид. 3-е. – Донецьк: Донбас, 1972. – 159 с.

352. Донецька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 берез. 1988 р. / Упоряд. В.М. Горбулін. – Вид. 5-е, виправлене і доповнене. – Донецьк: Донбас, 1988. – 184 с.

353. Города Донецкой области: Справочник. – Донецк: Изд. дом «Кальмиус», 2003. — 191 с.: ил., табл.

354. Чисельність наявного населення Донецької області на 1 січня 2013 року. Статистичний збірник / Державна служба статистики України. Головне управління статистики у Донецькій області. – Донецьк, 2013. – 40 с.

Житомирська область

355. Довідник адміністративно-територіального поділу Житомирської області на 1 березня 1961 р. / Підготували Г. Глущенко, О. Протасевич – Житомир: Обл. вид-во, 1961. – 72 с.

356. Довідник адміністративно-територіального поділу Житомирської області. Станом на 1 вересня 1965 р. / [Підгот. Ф. Ільчук, П. Жабокрицький] Вид. 2-е. – Житомир: Обл. упр. по пресі, 1965. – 185 с.

357. Довідник адміністративно-територіального поділу Житомирської області. Станом на 1 травня 1967 р. / [Підгот. Ф. Ільчук, П. Жабокрицький] Вид. 3-е. – Житомир: Обл. упр. по пресі, 1967. – 184 с.

358. Житомирська область. Адміністративно-територіальний поділ. Станом на 1 серпня 1971 року. Довідник. Вид. 4-е. – К.: Вид. КГУ, 1972. – 239 с.

359. Житомирська область. Адміністративно-територіальний поділ. Станом на 1 лютого 1982 року. Довідник. / Упор. В.А. Гончаров, П.В. Дяченко, А.О. Лідньов. – 5-е вид. – К.: Реклама, 1983. – 176 с.

360. Адміністративно-територіальний устрій Житомирщини: 1795-2006: Довідник: Офіційне видання / Упоряд.: Р.Ю. Кондратюк, Д.Я. Самолюк, Б.Ш. Табачник. Ред. кол.: Рафальський І.О. (голова), Будішевська В.В. (секретар), Бовсунівська О.Г., Дудніченко Ж.В., Мокрицький Г.П., Савченко Н.М., Светлова Л.П., Шимченко Н.Г. – Житомир: Вид-во «Волинь», 2007. – 620 с.

361. Чисельність населення Житомирської області на 1 січня 2013 року. Статистичний збірник / Державна служба статистики України. Головне управління статистики у Житомирській області. За ред. Т.В. Волинчук. – Житомир, 2013. – 40 с.

Закарпатська область

362. Закарпатська область: Довідник адміністративно-територіального поділу на 1 квіт. 1968 р. – Ужгород: «Карпати», 1968. – 88 с.

363. Закарпатська область: довідник адм.-територ. поділу на 1 жовтня 1983 року / Закарпатська обл. Рада народних депутатів; [Склали і підготували В.В. Грига, В.Ю. Буркало]. – Ужгород: Рад. Закарпаття, 1983. – 116 с.

364. Закарпатська область: довід. адм.-терит. поділу на 1 черв. 1996 р. / відп. за вип. В. Буркало; [уклад.]: І. Різак; П. Федисяк [та ін.]. – Вид. 3-є. – Ужгород Закарпаття, 1996. – 116 с.

Запорізька область

365. Довідник адміністративно-територіального поділу Запорізької області на 1 травня 1959 р. – Запоріжжя, 1959. – 53 с.

366. Адміністративно-територіальний поділ Запорізької області на 1 липня 1965 року. – Запоріжжя: Комунар, 1965. – 102 с.

367. Довідник з адміністративно-територіального поділу Запорізької області на 1 жовтня 1961 р. – Запоріжжя, 1961. – 186 с.

368. Запорізька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 липня 1968 р. Вид. 4-є. – Запоріжжя, 1968. – 123 с.

369. Запорізька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1975 р. / Відп. Ред. В.Й. Богмаз. – Дніпропетровськ: Промінь, 1975. – 115 с.

370. Запорожская область. Административно-территориальное деление на 1 января 1981 г. – Запорожье: Коммунар, 1981. – 140 с.

Івано-Франківська область

371. Довідник адміністративно-територіального поділу Станіславської області на 1 квітня 1961 р. / [Підгот. і упоряд. Л.Д.Гаврилів]. – Станіслав: Обл. кн.-газ. вид., 1961. – 93 с.

372. Івано-Франківська область: адм.-територ. поділ на 1 листопада 1965 р. / Викон. ком. Івано-Франків. обл. Ради депутатів трудящих; [склав і підгот. Л.Д. Гаврилів; відп. ред. Г.Ф. Котов]. – Львів: Каменяр, 1965. – 86 с.

373. Івано-Франківська область: адм.-територ. поділ на 1 жовтня 1967 р. / Викон. ком. Івано-Франків. обл. Ради депутатів трудящих; [склав і підгот. Л.Д. Гаврилів; відп. ред. Г.Ф. Котов]. – Вид. 3-є. – Ужгород: Карпати, 1967. – 105 с.

374. Івано-Франківська область: адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1976 року. / Викон. ком. Івано-Франків. обл. Ради депутатів трудящих; [Упоряд. Г.П.Карпій та Б.І. Пічак]. Вид. 4-е. – Ужгород: Карпати, 1976. – 103 с.

375. Івано-Франківська область: Адміністративно-територіальний устрій на 1 січня 1985 року/ Виконавчий комітет Івано-Франківської обласної Ради народних депутатів; упоряд. Л.Ф. Ульченко. – 5-е вид. – Ужгород: Радянське Закарпаття, 1985. – 97 с.

376. Адміністративно-територіальний поділ. Місцеві громади та органи державної влади: довідник: Івано-Франківська область. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2009. – 211 с.

Київська область

377. Адміністративно-територіальний поділ Київської області. На 1 червня 1959 р. – К., 1959. – 76 с.

378. Адміністративно-територіальний поділ Київської області на 1 червня 1961 року/ Виконком Київської обл. Ради депутатів трудящих. – К.: Обл. кн.-газ. вид., 1961. – 77 с.

379. Адміністративно-територіальний поділ Київської області на 1 грудня 1967 р. [Довідник. Вид. 3-є.]. – К., 1968. – 103 с.

380. Київська область: адм.-територ. поділ [на 1 травня 1974 р.] / Виконком Київ. обл. Ради депутатів трудящих. – К.: Реклама, 1975. – 101 с.

381. Терени Святошинського адміністративного району Києва до 1973 року: енциклопедичний довідник/ С. Вакулишин. – К., 2011. – 28 с.

382. Адміністративно-територіальний поділ Київщини. 1918-2010 роки: Довідник. (Автор – упорядник Корінний М.М.) – Біла Церква: Видавець Пшонківський О.В., 2012. – 304 с.: іл.

Кіровоградська область

383. Довідник адміністративно-територіального поділу Кіровоградської області на (1 березня 1960 р.) – Кіровоград: Облвидав, 1960. – 91 с.

384. Кіровоградська область: адм.-територ. поділ на 1 березня 1966 р.: [довідник] / Викон. ком. Кіровогр. обл. Ради депутатів трудящих; [складачі: М. Голубовський, П. Савченко]. – Кіровоград, 1966. – 159 с.

385. Кіровоградська область. Адміністративно-територіальний поділ на 1 липня 1977 року. – Дніпропетровськ: Промінь, 1977. – 168 с.

386. Кіровоградська область. Адміністративно-територіальний устрій на 1 січня 1985 року. / Склали і підготували до друку М.С. Федоров, В.О. Якуніна. – Дніпропетровськ: Промінь, 1985. – 152.

Кримська область

387. Справочник административно-территориального деления Крымской области на 15 июня 1960 года.– Симферополь: Крымиздат, 1960. – 157 с.

388. Крымская область. Административно-территориальное деление на 1 января 1968 года. / Под общей редакцией А.И.Татарникова.– Симферополь: Крым, 1968. – 143 с.

389. Крымская область. Административно-территориальное деление на 1 января 1977 года. Справочник. / Сост. М.М. Панасенко. Изд. 3-е. – Симферополь: Крым, 1977. – 115 с. (18) с карт.

390. Крымская область. Административно территориальное деление: Справочник, 4-е изд. / Сост. В.Д. Макеев. – Симферополь: Таврия, 1986. – 115 с., 11 л. илл.

391. Административно-территориальные преобразования в Крыму. 1783-1998 гг. [Текст]: справочник / ред. кол.: С.А. Ефимов [и др.] ; сост.: Л.П. Кравцова [и др.]. – Симферополь: Таврия-Плюс, 1999. – 463 с.

Луганська область

392. Луганська область: Довідник адм.-територіального поділу: За станом на 1 січня 1962 р. / Викон. ком. Луган. обл. Ради депутатів трудящих. – Луганськ: Обл. вид., 1962. – 61 с.

393. Луганська область: Довідник адм.-територ. поділу: За станом на 1 жовтня 1965 р. / Викон. ком. Луган. обл. Ради депутатів трудящих. – [Донецьк: Донбас], 1966. – 112 с.

394. Луганська область: Адм.-територ. поділ: На 1 січня 1968 р.: [довідник] / Викон. ком. Луган. обл. Ради депутатів трудящих. – Вид. 3-є. – Луганськ: Обл. упр. по пресі, 1968. – 96 с.

395. Ворошиловградська область: Адм.-територ. поділ на 1 лип. 1973 р.: [довідник] / Виконком Ворошиловгр. обл. Ради депутатів трудящих; упоряд.: Д.В. Бабушкін, А.Т. Мітусова]. – Вид. 4-є. – Донецьк: Донбас, 1974. – 104 с.

396. Ворошиловградська область: Адм.-територ. поділ на 1 січня 1986 року / Виконавий комітет Ворошиловградської обл. Ради народних депутатів; Упоряд.: Є.А. Усатенко, А.Т. Мітусова]. – Вид. 5-є. – Донецьк: Донбас, 1986. – 111 с.

Львівська область

397. Довідник адміністративно-територіального поділу Львівської області на 1 вересня 1960 р. – Львів: Кн.-журн. вид., 1960. – 135 с.

398. Львівська область: Адм.-територ. поділ на 1 січня 1966 р.: [Довідник / Підгот.: Н.М. Боднар, В.М. Єгоренкова]; Викон. ком. Львівської обл. Ради депутатів трудящих. – Львів: Каменяр, 1966. – 180 с.

399. Львівська область: Адм.-територ. поділ на 1 жовтня 1967 р.: [довідник] / Викон. ком. Львів. обл. Ради депутатів трудящих; [підгот.: Н.М. Боднар, О.І. Лимаренко]. – Вид. 3-є, [доп.]. – Львів, 1968. – 194 с.

400. Львівська область: Адм.-територ. поділ на 1 лют. 1972 р.: [довідник] / Викон. ком. Львів. обл. Ради депутатів трудящих; [підгот.: Н.М. Бондар, О.І. Лимаренко]. – Вид. 4-е. – Львів: Каменяр, 1973. – 192 с.

401. Львівська область: Адм.-територ. поділ на 1 січня 1980 р.: [довідник] / Львів. обл. Рада нар. депутатів, Викон. ком.; [підгот.: О.І. Лимаренко, З.Ф. Малицька]; відп. ред. О.І. Лимаренко. – 5-е вид. – Львів: Каменяр, 1980. – 147 с.

402. Львівська область: довідник: адміністративно-територіальний поділ. Ч. 1-2. – Львів, 2005

403. Львівська область: довідник: адміністративно-територіальний поділ: місцеві громади та органи державної влади. Ч. 3 / керівник проекту О.Гануцин. – Львів: Львівська обласна державна адміністрація, 2007. – 168 с.: табл.

Миколаївська область

404. Миколаївська область: Адміністративно-територіальний поділ. – Херсон: Обл. вид., 1960. – 72 с.

405. Справочник по истории административно-территориальных изменений на Николаевщине. В 2-х т. Ч. 1. – Николаев, 1963. – 198 с.; Ч. 2. – Николаев, 1974. – 55 с.

406. Миколаївська область: Адм.-територ. поділ на 1 січня 1969 р. / Викон. ком. Миколаївської обл. Ради депутатів трудящих. Орг.-інструкт. відділ; [упорядник: М.Т. Бондарчук]. – Одеса: Маяк, 1969. – 117 с.

407. Миколаївська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 квітня 1978 року: довідник / [відп. за вип.: П.П. Купрієвич; упоряд.: А.М. Іващенко, В.В. Гудзь]. – Одеса: Маяк, 1978. – 104 с.

408. Миколаївська область: Адм.-терит. устрій: На 1 квітня 1986 р.: довідник / Виконком. Миколаїв. обл. Ради нар. депутатів. Упорядники: М.П.Єсипенко та ін. – Одеса: Маяк, 1987. – 150 с.

Одеська область

409. Довідник адміністративно-територіального поділу Одеської області. За станом на 1 січня 1960 р. – Одеса: Кн. вид., 1960. – 103 с.

410. Одеська область: Адм.-територ. поділ на 1 травня 1967 р. / Викон. ком. Одес. обл. Ради депутатів трудящих. – Одеса: Маяк, 1967. – 124 с.

411. Одеська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 травня 1973 р. [Довідник. Доп. вид.] – Одеса: Маяк, 1969. – 150 с.

412. Одеська область: Адм.-територ. поділ на 1 травня 1973 р. Довідник. Доп. вид. / Виконком Одес. обл. Ради депутатів трудящих. – Одеса: Маяк, 1973. – 115 с.

413. Одеська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1978 року: довідник / П.П. Гонта, М.С. Тищенко; Виконавчий комітет Одеської обл. Ради народних депутатів. – Одеса: Маяк, 1978. – 143 с.

414. Одеська область: Адм.-терит. устрій на 1 січня 1984 року: довідник / упоряд.: П.П. Гонта, С.І. Антінеску, В.А. Алтухов; Викон. ком. Одес. обл. Ради нар. депутатів. – Одеса: Маяк, 1984. – 119 с.

415. Одеська область: Адм.-терит. устрій на 1 січня 1990 р.: довідник / Викон. ком. Одес. обл. Ради нар. депутатів; упоряд.: М.О. Богоявленський та ін. – Одеса: Маяк, 1990. – 152 с.

Полтавська область

416. Довідник адміністративно-територіального поділу Полтавської області на 1 березня 1960 року / Викон. ком. Полтав. обл. Ради депутатів трудящих. – Полтава: Обл. вид., 1960. – 121 с.

417. Довідник адміністративно-територіального поділу Полтавської області на 1 жовтня 1965 року / Викон. ком. Полтав. обл. Ради депутатів трудящих. – Вид. 2-е. – Полтава, 1965. – 146 с.

418. Довідник адміністративно-територіального поділу Полтавської області на 1 січня 1968 року / Викон. комітет Полтав. обл. Ради депутатів трудящих, Орг.-інструкторський відділ. – Вид. 3-є. – Полтава, 1968. – 239 с.

419. Полтавська область: Адм.-територ. поділ на 1 січня 1978 року / Упоряд. М.В. Гончаренко, Г.А. Захожий. УРСР, Полт. обл. Рада нар. депутатів, Виконавчий ком. – 4-е вид. – Х.: Прапор, 1978. – 231 с.

420. Адміністративно-територіальний поділ та чисельність населення Полтавської області станом на 1 січня 2005 року: Статистичний збірник / Державний комітет статистики України; Головне управління статистики у Полтавській області. – Полтава, 2005. – 51 стр.

421. Адміністративно-територіальний устрій та кількість населення Полтавської області на 1 січня 2011 року: статистичний збірник / Державний комітет статистики України, Головне управління статистики у Полтавській обл. – Полтава, 2011. – 40 стр.

422. Адміністративно-територіальний поділ Полтавщини (1648-1941 рр.). Довідник з історії адміністративно-територіального поділу. Упорядники: Жук В.Н., Суховська З.М. – Полтава: ПП «ЕНТ», 2002. – 205 с.

423. Адміністративно-територіальний поділ Полтавщини (1943-2002 рр.). Довідник з історії адміністративно-територіального поділу. Частина 2. Упорядники: Жук В.Н., Су-

ховська З.М., Коротенко В.В., Пустовіт Т.П., Яненко З.П. – Полтава: Полтавський літератор, 2002. – 378 с.

424. Алфавитный список населенных пунктов Полтавской области. – Полтава: Обл. кн.-газ. изд., 1961. – 113 с.

Рівненська область

425. Довідник адміністративно-територіального поділу Рівненської області на 1 жовтня 1961 року / Викон. ком. Ровен. обл. Ради депутатів трудящих. – Вид. 2-ге. – Ровно, 1961. – 108 с.

426. Рівненська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1965 р. 4-е вид. – Львів: Каменяр, 1966. – 115 с.

427. Рівненська область: Адм.-територ. поділ на 1 вересня 1965 р. / Викон. ком. Ровен. обл. Ради депутатів трудящих; [упорядник: О. Серомолот]. – 4-е вид. – Львів: Каменяр, 1966. – 115 с.

428. Рівненська область: Адм.-територ. поділ: [на 1 січня 1969 р. з дод. відомостей про зміни до 1 січ. 1970 р.] / Викон. ком. Ровен. обл. Ради депутатів трудящих; [складачі: М.В. Бриндза, О.Д. Костюшок]. – 5-е вид., допов. – Львів: Каменяр, 1971. – 111 с.

429. Рівненська область: Адм.-територ. поділ на 1 липня 1978 року / Викон. ком. Ровен. обл. Ради нар. депутатів; [упоряд. і підгот.: І.О. Богданов, О.О. Серомолот]. – 6-е вид. – Львів: Каменяр, 1979. – 86 с.

430. Рівненська область: адміністративно-територіальний устрій станом на 01 серпня 2009 р. – Рівне: Рівненська обл. рада, 2009. – 78 с.

Сумська область

431. Сумська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 серпня 1960 р. Підгот. матеріал І. Олійник, О. Зубко, Б. Ліницький. Вид 2-е. – Суми, 1960. – 133 с

432. Сумська область. Адм.-територ. поділ на 1 січня 1966 р. / Викон. ком. Сумської обл. Ради депутатів трудящих; [підгот.: А.А. Воронець]. – Вид. 3-є. – Суми, 1966. – 159 с.

433. Сумська область. Адм.-територ. поділ на 1 січня 1969 р.: [довідник] / УРСР, Викон. ком. Сумської обл. Ради депутатів трудящих, Орг.-інструкт. відділ; [підготували: А.А. Воронець, І.Ф. Коваленко]. – Вид. 4-є. – Суми: [Обл. упр. по пресі], 1969. – 148 с.

434. Сумська область. Адм.-територ. поділ на 1 січня 1973 р.: [довідник] / Сум. обл. Рада депутатів трудящих, Виконком; [підгот.: Л.С. Бабурова]. – Вид. 5-є. – Суми: [Обл. упр. в справах вид-в, поліграфії та книжкової торгівлі], 1973. – 146 с.

435. Сумська область: Адм.-терит. поділ на 1 червня 1977 року. [довідник] / Сум. обл. Рада нар. депутатів, Виконком; [упоряд.: Л.С. Бабурова]. – 6-е вид. – Х.: Прапор, 1977. – 128, с.

436. Сумська область: Адм.-терит. поділ (1 січня 1986 р.): [довідник] / Сум. обл. Рада нар. депутатів, Виконком; [упоряд.: В.Ф. Жаренко]. – 7-е вид. – Х.: Прапор, 1986. – 122, [1] с.

Тернопільська область

437. Адміністративно-територіальний поділ Тернопільської області на 1 жовтня 1958 р. – Тернопіль, 1959. – 68 с.

438. Адміністративно-територіальний поділ Тернопільської області: Довідник 1 верес. 1960 р./ Терноп. обл. Рада депутатів трудящих. Викон. ком. – Тернопіль: Обл. вид., 1960. – 90 с.

439. Тернопільська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1983 року / Тернопіл. обл. Рада народ. депутатів; [упоряд.: М.В. Дудар]. – Львів: Каменяр, 1983. – 119 с.

440. Тернопільська область: Адміністративно-територіальний устрій (станом на 1 червня 1997 року) / М.В. Дудар (упоряд.). – Тернопіль: РОМС-К, 1997. – 237 с.

Харківська область

441. Харківська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 грудня 1959 року. Довідник. – Х.: Книжк. вид., 1960. – 104 с.

442. Харківська область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 квітня 1967 року / Довідник підгот. П.С. Селюченко та Р.І. Стрельцова. Вид. 2-е. – Х.: Прапор, 1967. – 135 с.

443. Харківська область. Адм.-територ. поділ на 1 липня 1971 р.: [довідник] / Виконком Харк. обл. Ради депутатів трудящих; підгот.: Р.І. Полумисна. – Вид. 3-є. – Х.: Прапор, 1972. – 159 с.

444. Харківська область. Адм.-територ. поділ [на 1 листоп. 1979 р.: довідник / Виконком. Харк. обл. Ради депутатів; упоряд. Р. І. Стрельцова]. – 4-е вид. – Х.: Прапор, 1980. – 152 с.

Херсонська область

445. Херсонська область: адмін. -терит. поділ на 1 квітня 1967 року/ Виконавчий комітет Херсонської обласної ради народних депутатів. – Херсон: Обл. упр. по пресі, 1967. – 120 с

446. Херсонська область. Адм.-територ. поділ на 1 червня 1968 р.: [довідник] / Викон. ком. Херсонської обл. Ради депутатів трудящих. – Вид. 4-е. – Херсон: Обл. упр. по пресі, 1968. – 116 с.

447. Херсонська область. Адм.-територ. поділ на 1 липня 1973 року. Довідник / УРСР. Викон. ком. Херсонської обл. Ради народних депутатів. – Вид. 5-е. – Сімферополь: Таврія, 1973. – 126 с.

448. Херсонська область. Адм.-територ. поділ на 1 липня 1976 року. Довідник] / Упоряд. М.М. Кравченко УРСР. Викон. ком. Херсонської обл. Ради народних депутатів. – Вид. 6-е. – Сімферополь: Таврія, 1977. – 103 с.

449. Адміністративно-територіальний устрій області та чисельність наявного населення: Стат. зб. / Державний комітет статистики України; Відп. за вип. І.В. Серишева. – Херсон: Б. в., 2001. – 43 с.

Хмельницька область

450. Адміністративно-територіальний поділ Хмельницької області на 1 червня 1960 р. – Хмельницький: Обл. видво, 1960. – 130 с.

451. Адміністративно-територіальний поділ Хмельницької області на 1 травня 1963 року. – Вінниця, 1963. – 126 с.

452. Хмельницька область. Адм.-територ. поділ на 1 червня 1965 р.: [довідник / підгот.: Г.П. Шельвашенко]. – Львів: Каменяр, 1965. – 158 с.

453. Хмельницька область. Адм.-територ. поділ на 1 червня 1967 р. / [матеріал підгот.: Я.В. Савчак, Г.П. Шельвашенко]. – Львів: Каменяр, 1967. – 156 с.

454. Хмельницька область. Адм.-територ. поділ. На 1 квітня 1971 р. / Викон. ком. Хмельницької обл. Ради депутатів трудящих; [підгот.: А.В. Михайловський]. – Львів: Каменяр, 1971. – 133 с.

455. Хмельницька область: Адміністративно-територіальний поділ на 1 січня 1982 року / Хмел. обл. Рада народ. депутатів, Виконавчий комітет; [підгот.: В.І. Гальченко, В.П. Сич]. – Львів: Каменяр, 1982. – 128 с.

Черкаська область

456. Довідник адміністративно-територіального поділу Черкаської області на 1 листопада 1960 року / Викон.

ком. Черкас. обл. Ради депутатів трудящих. – Черкаси, 1961. – 87 с.

457. Довідник адміністративно-територіального поділу Черкаської області: На 1 квітня 1966 року. / Викон. ком. Черкас. обл. Ради депутатів трудящих; [склали і підгот.: І.Т. Нечай, Г.П. Винниченко]. – Черкаси, 1966. – 134 с.: з карт.

458. Довідник адміністративно-територіального поділу Черкаської області: На 1 лип. 1967 р. / Викон. ком. Черкас. обл. Ради депутатів трудящих; [склали і підгот.: І.Т. Нечай, М.Г. Гаращенко]. – Черкаси, 1967. – 133 с.: з карт.

459. Довідник адміністративно-територіального поділу Черкаської області: За станом на 1 лип. 1971 р. / Викон. ком. Черкас. обл. Ради депутатів трудящих; [складачі: І.Т. Нечай, В.О. Ходас]. – Вид. 4-е. – Дніпропетровськ: Промінь, 1972. – 134 с.: з схем.

460. Черкаська область: Адм.-територ. поділ на 1 січня 1981 р.: [довідник] Склали і підготували: І.Т. Нечай, В.Г. Восканян, В.Є. Кам'янський / Виконком Черкас. обл. Ради нар. депутатів. – Дніпропетровськ: Промінь, 1981. – 118 с.

461. Черкаська область: Адм.-терит. поділ на 1 квітня 1989 р.: [довідник] Підот. В.А. Лобунець / Виконком Черкас. обл. Ради нар. депутатів. – Дніпропетровськ: Промінь, 1989. – 137 с.

Чернівецька область

462. Довідник адміністративно-територіального поділу Чернівецької області. Станом на 1 лютого 1961 р. / Виконавчий комітет Чернівецької обласної Ради депутатів трудящих. – Станіслав: Обл. книж.-газ. вид., 1961. – 71 с.

463. Довідник адміністративно-територіального поділу Чернівецької області. Станом на 1 лютого 1966 р. / Виконавчий комітет Чернівецької обласної Ради депутатів трудящих. – Ужгород: Карпати, 1966. – 76 с.

464. Довідник адміністративно-територіального поділу Чернівецької області: Станом на 1 жовтня 1976 року. Довідник підгот. М.М. Сівак, К.Й. Ярова / Виконавчий комітет Чернівецької обласної Ради депутатів трудящих. – Чернівці, 1976. – 70 с.

Чернігівська область

465. Адміністративно-територіальний поділ Чернігівської області на 1 грудня 1959 р./ Виконком Чернігівської обл. Ради депутатів трудящих. – 1-е вид. – Чернівці: Облвидав, 1959. – 75 с.

466. Адміністративно-територіальний поділ Чернігівської області на 1 грудня 1961 р./ Виконком Чернігівської обл. Ради депутатів трудящих. – 2-е вид. – Чернівці: Облвидав, 1961. – 111 с.

467. Адміністративно-територіальний поділ Чернігівської області на 1 липня 1965 року. – Чернівці, 1965. – Ч. 3. – 187 с.

468. Адміністративно-територіальний поділ Чернігівської області на 1 липня 1965 року: /Довідник склав і підгот. до друку Л.К. Фірсовський/ сост. Фірсовський Л.К. – Чернівці: Обл. упр. по пресі, 1965. – 187 с.

469. Чернігівська область. Адм.-територ. поділ. На 1 липня 1968 р.: довідник / Чернівці. обласна Рада депутатів трудящих, Викон. ком. – 4-те вид., перероб. і доп. – Чернівці: Обл. упр. по пресі, 1968. – 222 с.

470. Чернігівська область: Адміністративно-територіальний поділ: довідник. 5-е вид. / Чернівці. обл. Рада народних депутатів; [укладач Л.К. Фірсовський]. – К.: Реклама, 1983. – 183 с.

Наукове видання

***Верменич Ярослава Володимирівна
Андрощук Олександр Володимирович***

***ЗМІНИ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ
УКРАЇНИ ХХ-ХХІ ст.***

Комп'ютерна верстка та технічне редагування – *Мигаль Л. Г.*

Підписано до друку 11.04.2014 р. Формат 60x84 1/16
Ум. друк. арк. 23,94. Обл. вид. арк. 20,13.
Наклад 500. Зам. 17. 2014 р.

Поліграф. д-ця Ін-ту історії України НАН України
Київ-1, Грушевського, 4.