

ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ НА ЕТАПАХ СТАНОВЛЕННЯ ЇЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) країни відображує соціально-економічний, політичний стан на певному історичному проміжку. Зміни АТУ відбуваються внаслідок поєднання об'єктивних передумов та факторів, вплив яких підсилено або сповільнено суб'єктивними чинниками. Тому при розробці концепції реформування АТУ важливо детально проаналізувати основні трансформації, які визначили сучасний стан АТУ, що дозволить виявити причини диспропорцій, основних проблем, пов'язаних з адміністративним устроєм країни, та обґрунтувати напрями його вдосконалення.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Дослідженню історії трансформації адміністративно-територіального устрою присвячено роботи Я. Верменич, О. Андрошука, А. Ткачука, І. Савченко, М. Крикуна, В. Заруби та ін. [1-3, 9]. У них розкрито раніше невідомі аспекти формування АТУ на території України, виділено основні віхи трансформації АТУ, проаналізовано документи, та наукові праці з даної тематики. Історико-географічні аспекти теми розкрито в працях М.Дністрянського, А.Доценка, В.Нудельмана, К. Мезенцева Л. Заставецької [4], [8], де зосереджено увагу на змінах меж адміністративно-територіальних одиниць (АТО), їх розмірів, розміщенні адміністративних центрів та внутрішніх і зовнішніх зв'язках регіонів. Слід також зауважити, що історичні огляди містяться у більшості комплексних досліджень з даної тематики, являючи собою вступну частину, слабо пов'язану з рештою розділів [5],[6], [7]. В той же час, можна провести паралелі щодо змін АТУ та трансформацій суспільного життя, виявити причинно-наслідкові зв'язки, що до цього зроблено не було.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є аналіз трансформацій АТУ у зв'язку зі змінами у економіці та суспільному житті на території України. Відповідно до цієї мети було поставлено завдання: 1) виділити основні періоди формування АТУ України; 2) виявити основні чинники, що вплинули на сучасний адміністративно-територіальний устрій України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування АТУ України відбувалось непросто, оскільки неодноразово її територія частинами входила до складу інших країн, виступаючи при цьому

РЕГІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНИ:

периферійною частиною, на якій не завжди системно розвивалась інфраструктура, не формувались центри соціально-економічного розвитку. Спираючись на комплексні історичні дослідження [2], [3], [9], нами було виділено декілька історичних зрізів (табл. 1), з якими пов'язуються найбільш суттєві зміни у АТУ.

Таблиця 1. Реформування адміністративно-територіального устрою на окремих історичних зрізах

	Козацька доба (кінець – XVI ст – середина XVIII ст.)	Губернська система управління (кінець XVIII ст – поч. XX ст.)	Реорганізація АТР за часів утвердження радянської влади (20-ті роки XX ст.)	Формування обласної системи адміністративного устрою (30-ті роки XX ст.)	Повоєнна реорганізація адміністративного устрою (50-ті – 60-ті роки)	Розробки щодо реформування АТУ за часів незалежної України (90-ті роки XX – початок XXI ст.)
Зміст адміністративної реформи	Забезпечення відповідності адміністративно-територіального устрою військовим структурам	Проведення селянської та земської реформ, формування громад, волостей, повітів, губерній, земств. Створення мережі земських установ	Формування нових АТО: округів і районів. Укрупнення АТО, скорочення управлінського апарату, який розширився за рахунок створення нових волостей і сілрад	Формування областей як проміжної управлінської ланки, пошук оптимальної кількості рівнів регіонального управління	Ліквідація дрібних поселень, реформування системи сільських рад, укрупнення районів, створення нових областей, розукрупнення великих областей	Формування дієвого місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Реорганізація бюджетної та податкової систем
Цілі та завдання реформування адміністративно-	Можливість швидкої мобілізації військових сил, демократизація суспільства	Зростання контролю за регіональним розвитком з боку Російської імперії, реорганізація управління у зв'язку з приєднанням нових земель	Відповідність АТУ економічному районуванню країни та політичним цілям	Забезпечення планування розвитку регіонів, скорочення держапарату	Скорочення видатків на управлінський апарат, відповідність структури партійної влади, забезпечення потреб індустріального розвитку	Децентралізація влади, відповідність системи АТУ ринковому механізму та системі NUTS, усунення громіздкості та складності АТУ
Зміни у соціально-економічному розвитку	Поширення Магдебурзького права, розвиток торгівлі	Відміна кріпосного права, початок інтенсивного розвитку промислового виробництва	Розподіл поміщицької землі серед селян	Націоналізація приватної власності, індустріалізація країни, створення колгоспів, формування промислових центрів	Повоєнна відбудова економіки, інтенсифікація використання природних ресурсів	Інституційні зміни: ліквідація колгоспів, приватизація підприємств, розвиток сфери послуг

ГЕОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ТА ПОШУК ШЛЯХІВ ВИРІШЕННЯ

Особливості адміністративно-територіального устрою до козацької доби полягають у втраті централізованості управління у XI ст. та переході до феодальної роздрібленості з двома або трьома рівнями управління. В цей період ввійшли у обіг назви адміністративно-територіальних одиниць – волость, громада, верв. Також ряд населених пунктів вже виконували адміністративні функції: Київ, Чернігів, Канів, Переяслав, Луцьк, Шумськ, Галич та ін.

Адміністративно-територіальний устрій за **козацької доби** не був однаковий на території країни у кінці XVI ст. – середині XVIII ст. Правобережна Україна поділялась на 16 полків, що в свою чергу ділились на сотні [3]. Адміністративними центрами залишились Київ, Канів, Чернігів, Умань, Переяслав, Миргород, Полтава, Глухів та ін. На слобідській Україні було створено полки з центрами у Харкові, Сумах, Балаклії, Охтирці, Ізюмі. Дещо відрізнявся від даної системи адміністративний устрій Запоріжжя, яке поділялось у військовому відношенні на 38 куренів, а адміністративному – 5 паланок. Поділ на паланки також характерний і для півдня України. Всього виділялось сім паланок.

Серед особливостей даного періоду було введення і використання Магдебурзького права – правової системи міського самоврядування, яка забезпечувала високий рівень автономії міст та закріплювала права ремісників, міщан та купців.

Губернська система управління охоплює значний проміжок часу з кінця XVIII ст. до початку XX ст., але і в даний період адміністративний устрій не був сталим. Запровадження губерній почалось у другій половині XVIII ст. з утворення Новоросійської та Слобідсько-Української губернії. У 1781 році переважно припинено застосування Магдебурзького права в українських містах, реалізовано ряд заходів щодо централізації влади, як то судова реформа тощо. Тимчасовий відхід від губернської системи у 1780-1796 рр. пов'язаний з розширенням володінь Російської Імперії та передбачав створення намісництв з центрами у Києві, Катеринославі, Новгород-Сіверському, Чернігові, Харкові та інших містах.

Впорядкування адміністративно-територіального устрою у 1796 році дозволило сформувати більш чітку систему губерній на території України: 9 губерній – Київську, Полтавську, Чернігівську, Харківську, Катеринославську, Херсонську, Таврійську, Подільську, Волинську, які проіснували до початку XX ст. Система влади була трирівнева: «губернії» – «повіти» – «волості».

Середина XIX ст. була насичена подіями, що стали причиною адміністративних змін у Російській імперії. Відміна кріпосного права 1861 року та національно-визвольний рух початку століття стали причиною створення органів самоуправління через введення сільських сходів. Певні нові можливості передбачала земська реформа, яка вводила виборність повітових і губернських органів управління – губернських і повітових земських зборів. Формування

РЕГІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНИ:

земств позитивно відобразилась на системі соціальної інфраструктури, яка на той час складалась з доріг, лікарень, шкіл, статистичних управлінь, агроустанов тощо.

Промисловий розвиток стимулював формування нових та посилення впливу існуючих економічних центрів на території України. Чинниками регіонального розвитку стали агропромисловий для всієї території України та лісопромисловий, вугільно-металургійний, портово-господарський для відповідно північної, східної та південної частин країни [8]. Формування промислової спеціалізації супроводжувалось посиленням впливу таких міст як Бердичів, Ніжин, Кременчук, Полтава, Єлисаветград та ін., які стали внутрірегіональними ядрами, в той час як Київ, Харків, Одеса закріпили за собою статус регіональних. Такі міста як Юзівка, Луганськ, Бахмут виникли спочатку як промислові центри на сході України у зв'язку з розробкою родовищ кам'яного вугілля та руд. Територія нинішньої Донецької та Луганської областей входила до складу Катеринославської та Харківської губерній, отже потужного адміністративного центру на той час не мала.

Період 20-х років характеризується змінами у соціально-економічному житті країни. Відсутність єдиної державної влади у 1917-1919 рр., перерозподіл земель поміщиків між селянами та формування системи рад фактично зруйнували вертикаль влади. Новий адміністративний устрій Центральної ради, який передбачав значне подрібнення губерній та утворення замість них тридцяти земель, не відбувся [7, с. 20]. У 1921 році Україна складалась з 12 губерній, 102 повітів та 1989 волостей. Житомир, Бахмут, Запоріжжя, Кременчук, Миколаїв, Полтава, Чернігів виконували функції губернських центрів, що сприяло їх зростанню. Формування нової держави, приватизація, розгортання амбіційних планів щодо електрифікації та індустріалізації країни вимагало реформування адміністративно-територіального устрою. Зберігши на найвищому рівні губернії, на нижчих рівнях було сформовано округи та райони.

Адміністративно-територіальний устрій 20-х років формувался на основі врахування закономірностей регіонального розвитку: природно-історичних, економічних, адміністративних. Встановлені граничні розміри адміністративних одиниць були наступними: сільське поселення – не менше 1 тис.ос.; район – 25-40 тис.ос.; округ 400-600 тис.ос.

Подальше реформування торкнулось спочатку ліквідації губерній (1925 р.), а потім і округ (1930 р.). Якщо 41 округом ще можна було керувати, то 484 районами, всі з яких підпорядковувались безпосередньо центру, вже не вдавалось, навіть враховуючи, що їх кількість була дещо зменшена.

Формування **обласної системи** АТУ стало основною довоєнною реформою, що загалом визначила адміністративні межі, які збереглися і до сьогодні. Області були необхідні для утворення проміжної ланки

ГЕОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ТА ПОШУК ШЛЯХІВ ВИРІШЕННЯ

між центром та районами, на яку передбачалось перенести частину повноважень з управління регіональним розвитком, а також введенням в систему адміністративно-територіального устрою економічного принципу. У 1932 році було створено п'ять областей з центрами у Харкові, Києві, Вінниці, Одесі та Дніпропетровську; промислові району Донбасу залишились у безпосередньому підпорядкуванні центру. Період 1932-1939 рр. можна назвати періодом дроблення областей. Поступове формування сучасної «картини» обласного поділу супроводжувалось посиленням централізації влади, позбавленням рад політичного впливу та дублюванням політичної та адміністративної систем на всіх ієрархічних рівнях управління.

Період характеризується високим рівнем індустріалізації країни. Опорний каркас території формувался за рахунок зростання промислової функції міст та селищ міського типу, а також виникнення нових промислових центрів. Потужними промисловими центрами стали Конотоп, Ізюм, Шостка, Костянтинівка, Мелітополь, Нікополь, Первомайськ та ін. Планування соціально-економічного розвитку територій теж відбувалось в контексті формування територіально-виробничих комплексів, що в кінцевому результаті призвело до нерівномірності розміщення локальних та внутрішньорегіональних ядер районоутворення по території країни.

Соціально-економічний розвиток у **повоєнний період** характеризувався активізацією освоєння природних ресурсів України, перш за все західної частини. Розвиток таких галузей промисловості як хімічна, лісопереробна, машинобудівна, нафто- і газопереробна сприяли розвитку міст і агломерацій. Передача Кримської області Україні у 1954 році та ліквідація Ізмаїльської та Дрогобицької областей з включенням їх територій до сусідніх Одеської і Львівської підвела ризику у формуванні обласного поділу.

Найбільш суттєві зміни 50-х – 60-х років торкнулись локального рівня управління. Починаючи з 1957 року відбувалось укрупнення сільських районів на основі таких критеріїв, як величина території, чисельність населення, площа сільськогосподарських угідь, відстань до райцентру, наявність у ньому необхідних приміщень [1]. Таким чином, кількість районів в УРСР скоротилась з 604 до 251 (1962 р.). Для виконання виробничих завдань такий адміністративно-територіальний устрій був ефективним, а для досягнення соціальних цілей і розвитку інфраструктури – недосконалим.

Формування колгоспів у західних регіонах тривало важко і однією з причин цього вважалось існування хуторської системи розселення. Протягом 1959-1979 років кількість сільських поселень в Україні зменшилась на 12,4 тисяч. Л. Заставецька вважає таку непродуману політику щодо сільського розселення основною причиною зменшення людності сіл, що поруч із соціальними

РЕГІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ УКРАЇНИ:

причинами є важливим чинником депопуляції сільського населення, знелюднення сіл [4].

Трансформаційні зміни **90-х років** створюють підґрунтя для реформування адміністративно-територіального устрою. Є декілька об'єктивних причин для наукового обґрунтування та запровадження реформи: 1) здобуття Україною незалежності та розбудова держави як сучасної суверенної країни; 2) суттєві інституційні зміни, що проявились у приватизації державної власності та ліквідації колгоспів; це призвело до зміни таких систем як податкова та бюджетна що складають основу державного організаційно-економічного механізму; 3) відновлення місцевого самоврядування, що є неможливим без створення умов для реальної самостійності територіальних громад; 4) трансформація економіки в напрямі розвитку сфери послуг, що проявляється у зростанні темпів розвитку таких галузей як туризм, телекомунікації, фінансова діяльність, інжиніринг тощо; це стимулює розвиток окремих центрів та регіонів; 5) трансформація системи розселення, що проявляється у зменшенні кількості сільських населених пунктів та суттєвому зменшенні людності окремих міст.

Висновки. 1. Історичний аналіз трансформації адміністративно-територіального устрою дозволив виявити періоди його відносної сталості: губерньський АТУ (кінець XVIII ст. – початок XX ст.) та обласний поділ за радянських часів (50-ті роки XX – початок XXI ст.). Дані періоди перемежовувались з періодами затяжних реформ, які по часу співпадали з війнами, економічними кризами та іншими катаклізмами. Всі проаналізовані схеми адміністративного поділу з точки зору науковців мали суттєві недоліки та переважно гальмували регіональний соціально-економічний розвиток. Найбільш збалансованою та ефективною була губерньська система АТУ часів П. Столипіна.

2. Сучасний адміністративно-територіальний устрій сформовано під впливом соціально-економічних та політичних чинників. Найбільш суттєвим соціально-економічним чинником є технологічні революції, які визначили якісні зміни у структурі світової економіки та відобразились на продуктивності праці та, відповідно, територіальній організації суспільної діяльності.

3. Адміністративно-територіальний устрій неодноразово виступав інструментом політичного впливу, оскільки непопулярні заходи центральної влади, як правило, проводились одночасно з адміністративно-територіальною реформою з метою скорочення чисельності працівників апарату управління, розмежування повноважень між рівнями влади тощо. Більшість радикальних реформ АТУ за короткий термін змінювались реформуванням вже у зворотному напрямі.

ГЕОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ТА ПОШУК ШЛЯХІВ ВИРІШЕННЯ

Список використаних джерел

1. Андрощук О.В. Проблеми адміністративно-територіального устрою України в контексті процесів кінця ХХ ст. / О.В. Андрощук // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. Збірник наукових праць. – Вип. 5. – К., 2002. – С. 42-50.
2. Верменич Я.В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / Ярослава Верменич: у 2 ч. / НАН України, Інститут історії України. – К., 2009.
Ч. 2. – К., 2009. – 370 с.
Ч.1. – К., 2009 – 364 с.
3. Заруба В.М. Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. / Віктор Заруба – Д.: Ліра, 2007. – 380 с.
4. Заставецька Л.Б. Територіальна організація районних систем розселення в умовах здійснення адміністративно-територіальної реформи / Л.Б.Заставецька // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції [“Регіон – 2006: суспільно-географічні аспекти”]. - Харків, 2006. – С.80-84.
5. Куйбіда В.С. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / В.С. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін. – К.: Геопринт, 2009. – 615 с.
6. Кучабський О.Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення: монографія / Олександр Кучабський. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 315 с.
7. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти / За ред. Б.М. Данилишина. – К.: Основа, 2011. – 152 с.
8. Мезенцев К.В. Хвилі суспільно-географічного районування в Україні / К.В. Мезенцев // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сер. Географія. – 2005. – Вип. 51. – С. 38-41.
9. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.