

**РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО–ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ
ЯК ЧИННИК РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

**9.1. Методологічні засади реформування
адміністративно–територіального устрою держави**

Наукове обґрунтування АТР вимагає чіткого визначення відповідних категорій і термінів. Сучасні українські енциклопедичні видання містять терміни «адміністративно–територіальний поділ» та «адміністративно–територіальна одиниця».

Адміністративно–територіальний поділ – «це внутрішній поділ території держави на адміністративно–територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям»¹.

Адміністративно–територіальна одиниця – «частина єдиної території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно–територіальні одиниці України поділяються на населені пункти і регіони»².

Водночас в Конституції України вживається термін «територіальний устрій України» і визначені його основні засади, зокрема: «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»³.

У проєкті Закону України «Про територіальний устрій України», що нині винесений на обговорення, також вживається термін «територіальний устрій», під яким розуміють «обумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та

іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її території на складові частини – адміністративно– територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку усієї території держави»⁴.

Відомий російський вчений І. Лексін, який здійснив глибоке дослідження територіального устрою держави із застосуванням системної методології аналізу, пропонує розглядати під територіальним устроєм держави офіційно (конституційно, законодавчо) встановлену систему територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв'язків, функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі⁵.

Таким чином, систему територіального устрою держави слід розглядати як «каркасну» (або «скелетну») частину системи організації держави і суспільства загалом та системи державного управління, зокрема. Таке розуміння важливе з методологічної точки зору, оскільки воно дозволяє виявити специфічні об'єктивні закономірності та особливості формування й функціонування системи територіального устрою держави, що важливо для правильного вибору методик його реформування. Водночас таке розуміння територіального устрою передбачає, що його слід розглядати в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі. Виходячи з цього, адміністративно–територіальна реформа повинна передбачати зміну обох цих складових: і системи територіального устрою, і системи територіальної організації влади в державі.

Відзначимо деякі особливості територіального устрою, врахування яких, на наш погляд, має важливе значення при його реформування.

По–перше, формування територіального устрою – тривалий процес. Він поєднує як елементи природного відособлення територій, кожна з яких об'єднується власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, в окремих випадках – особливостями етнічного і конфесійного складу населення, так і заходи, ініційовані органами влади, зацікавленими в структуруванні території, впорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності фіскальної політики.

По–друге, територіальний устрій держави характеризується універсальними системними ознаками: 1) цілісністю – вона означає принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її елементів, появу нової якості, яка не характерна жодному з її окремих елементів; 2) структурністю, обумовленістю поведінки системи поведінкою її окремих елементів і властивостями її структури; 3) тісними взаємозв'язками системи і зовнішнього середовища; 4) ієрархічністю, згідно якої кожен компонент може бути представлений як система, а кожна система, в свою

чергу, – як елемент більш широкої системи; 5) необхідністю багатоаспектного дослідження системи для її адекватного пізнання⁶.

По–третє, в унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни, відповідно до неї створюється система органів державного управління і місцевого самоврядування. В унітарних державах територіальний устрій визначається центральними органами влади. Територіальний устрій держави формується й змінюється виключно офіційно, на правовій основі. Це означає необхідність управління процесом реформування територіального устрою, що вимагає існування певної (державної) політики розвитку територіальної системи. Тобто територіальний устрій держави означає управління розвитком її територіальної структури.

По–четверте, територіальний устрій тримається на відносинах зі здійснення публічної влади (державної або місцевого самоврядування). Системоутворюючими елементами територіального устрою є функціональні елементи (структурні центри, одиниці управління), об'єднані зв'язками між суб'єктами владних відносин вищих і нижчих рівнів. Слід зазначити, що саме по типу взаємовідносин центру з територіями виділяються типи держав.

По–п'яте, на основі територіального устрою формуються економічна структура держави, розвиток зв'язків між суб'єктами господарської діяльності, системи розселення, соціальної інфраструктури, а також системи багатьох громадських організацій. Таким чином, зміна територіального устрою викличе необхідність змін у всіх інших системах держави.

По–шосте, територіальний устрій на сучасному етапі став вагомим чинником територіальної організації соціально–економічного простору держави. Тому декларований за командно–адміністративної системи принцип відповідності систем територіального устрою та економічного районування потребує критичного перегляду. В умовах надзвичайно динамічного економічного розвитку, що великою мірою залежить від мінливої світової економічної кон'юнктури, змінилася суть принципу економічної доцільності. Він полягає не в тому, щоб провести межі адміністративно–територіальних утворень відповідно до сформованих ареалів і центрів господарської діяльності, а в тому, щоб об'єднавши певні території в одне адміністративно–територіальне (управлінське) утворення, створити в його межах максимально сприятливе соціально–економічне середовище.

По–сьоме, система територіального устрою держави характеризується певною стійкістю, що забезпечується насамперед структурними взаємозв'язками. Ця властивість означає збереження стійкості системи територіального устрою у умовах диференційованого впливу на окремі її складові. Стійкість системи територіального устрою є базо-

вою складовою стійкості державної влади, виявляє певну протидію, несприйнятливість до тих чи інших заходів АТР. На практиці це означатиме необхідність наполегливої і послідовної реалізації завдань АТР.

По–восьме, практична реалізація АТР вимагає врахування властивості територіального устрою, яку дослідники називають «обмеженістю ефекту реформування». Ця властивість впливає з того, що 1) територіальний устрій держави – відносно консервативна система державного устрою з дуже обмеженою кількістю параметрів, що можуть бути революційно змінені; 2) реформа територіального устрою за суттю є комплексним впливом на систему державного устрою в цілому; 3) в рамках цього впливу зміни в територіальному устрої держави як такому можуть відігравати не першочергову роль, а лише служити приводом або каталізатором змін, на що, власне, і спрямовані перетворення; 4) у процесі перетворення територіального устрою необхідно долати спротив всієї цільової системи публічних інститутів і внутрішньодержавних відносин.

Таким чином, з одного боку, перетворення територіального устрою держави вже саме по собі може вплинути на благополуччя конкретного громадянина, сім'ї, територіальної соціальної групи. Адже в Україні від статусу населеного пункту залежить можливість кількісного та якісного отримання послуг. З іншого боку, перетворення територіального устрою саме по собі не здатне призвести до кардинальних якісних змін в політико–правовому устрої держави. Реформа територіального устрою, взята окремо, в жодному випадку не здатна призвести до кардинальних змін у функціонуванні системи органів державної (публічної) влади. Зрушення такого рівня визначаються реформуванням державної служби, зміною принципів побудови органів державної влади, створенням дієвих механізмів контролю і відповідальності за ефективність управління, упорядкуванням фінансово–кредитної системи, комплексним перетворенням всієї системи влади тощо.

Врахування перерахованих та інших особливостей функціонування системи територіального устрою держави допоможе правильно сформулювати завдання АТР та визначити адекватні механізми її реалізації.

9.2. Формування державної території та адміністративно–територіального устрою України в дорадянський період

Історія формування сучасної державної території України, а також системи її адміністративно–територіального устрою сповнена драматизму. Адже до моменту проголошення незалежності 24 серпня

1991 р., по суті, не було політичних умов для розвитку України як цілісного державного утворення. Окремі її регіони перебували в різний час у залежності від сусідніх держав. Тому роботи з адміністративно–територіального устрою проводились, здебільшого, не за самостійною методологією. Як правило, їх напрям визначався імперськими ідеями управління територією в межах інших країн, насамперед Росії, а згодом СРСР. Однак набутий історичний досвід не може не вплинути на сучасний процес реформування адміністративно–територіального устрою України. В ньому є чимало такого, що заслуговує на увагу.

Від Київської Русі до Російської імперії. У межах сучасної території України перших керованих територіальних утворень – князівства виникли у VIII–IX ст., коли відбувалися розклад первісно–громадського ладу та формування феодалних відносин. У IX столітті утворилася стародавня держава – Київська Русь, що об'єднала кілька східнослов'янських племінних союзів. Уся влада належала київському князю. Управління державою здійснювалось через військову організацію з допомогою тисяцьких та соцьких. Розвиток і ускладнення соціально–економічних процесів викликало необхідність змін і в адміністративній системі, зокрема збільшення чисельності посадників, волосних тощо, утворення зрештою феодалних вотчин. Відбулась диференціація держави на окремі керовані територіальні частини, утворилась двох–трьох ступенева система управління. Найвищий розквіт Київської Русі як єдиної могутньої держави припадає на X ст. Однак вже у XI–XII ст. від неї відокремилось кілька князівств, які, в свою чергу, дробились на уділи представників князівського роду – удільні князівства.

Посилення феодалної роздробленості Русі у XII–XIV ст., економічний занепад внаслідок нескінченних зіткнень інтересів різних князівств полегшували здійснення намірів суміжних держав – Литви, Польщі, Угорщини – розповсюдити свою владу на територію України. По суті, з середини XIV століття Україна була поділена на декілька частин, що входили до складу різних держав. Приміром, Велике князівство Литовське захопило Чернігово–Сіверщину, Поділля, Київщину та більшу частину Волині. Польща заволоділа Галичиною і Західною Волинною. До Молдавського князівства відійшла Північна Буковина. Закарпаття ще в XI ст. було захоплено Угорщиною. У південній частині України та в Криму у XV ст. виникло Кримське ханство. Територія на південний схід від лівого берега річок Десна та Дніпро (сучасні Донецька, Луганська та частини Харківської, Дніпропетровської і Запорізької областей) називалась Дике поле. Її освоєння розпочалося лише у XVI–XVII ст. селянами–втікачами.

Такий поділ України в основних своїх рисах зберігався до середини XVII століття, коли на політичній арені Європи з'явилась сильна держава – Російська імперія, яка, подолавши тривалий період внутрішніх розбратів, заявила про наміри щодо захоплення нових територій, у тому числі і родючих українських земель.

Україна та зіткнення імперських інтересів (від XVII ст. до першої світової війни). Внаслідок таких історичних подій, як Визвольна війна українського народу (1647–1654 рр.), приєднання України до Росії (1654 р.), війна між Росією та Польщею, що закінчилась підписанням Андрусівського перемир'я, відбувся розділ України. Лівобережна Україна з Києвом та невеликою територією навколо нього залишились у складі Росії, а Правобережна Україна та Галіція відійшли до Польщі. Подолія до 1699 р. залишалась під владою Туреччини, після чого приєдналась до Росії.

Адміністративно–територіальний устрій Правобережної України, Волині та Західної України за польсько–литовського часу був федеративно–обласним. Великими територіальними одиницями були землі або воеводства, які поділялись на волості або повіти. Перевагу мало місцеве управління. Надалі, у XVIII ст. повітовий поділ набрав сили.

На Лівобережній Україні, або Гетьманщині, яка перебувала у складі Росії, до середини XVIII ст. існувало автономне управління, підвалини якого було закладено під час Визвольної війни. На чолі управлінської структури стояв гетьман, який обирався на генеральній військовій раді. В адміністративному відношенні Лівобережна Україна поділялась на полки та сотні, на чолі яких були відповідно полковники та сотники. Зокрема, існувало десять полків: Київський, Ніжинський, Чернігівський, Прилуцький, Переяславський, Полтавський, Миргородський, Лубенський, Гадяцький і Стародубський (основна територія цього полку тепер входить до Брянської області Російської Федерації)⁷. Усі органи адміністративної влади – від отамана сільської козацької громади до полковника і гетьмана включно – були виборними. Проте така доволі демократична автономія в межах Росії не влаштувала царський уряд, що вдався до цілеспрямованої політики обмеження повноважень і влади гетьмана, аж доки гетьманство та адміністративно–полковий устрій не були ліквідовані взагалі.

На території Слобідської України у XVII–XVIII ст. існував полковий адміністративний устрій. Ця частина України поділялась на п'ять слобідських, або козачих полків.

Південна частина України – Новоросійський край – була зайнята в основному землями запорозьких козаків. До скасування

Січі на запорозьких землях існував адміністративний поділ на паланки, яких було сім.

З кінця XVIII ст. на українських територіях, що входили до складу Росії, почала формуватись губернська система управління. У 80–х роках цього століття були утворені Київське, Чернігівське, Новгород–Сіверське, Харківське та Катеринославське намісництва. У цей же час (70–90–ті роки XVIII ст.) в результаті розділів Речі Посполитої Росія поступово приєднала до себе інші українські землі. Зрештою до 1793 р. уся Правобережна Україна та Волинь опинилися у складі Росії.

До початку XIX ст. сформувалась 4–ступенева система управління. На території України були утворені 3 генерал–губернаторства: Київське – у складі Київської, Волинської та Подільської губерній, Малоросійське – у складі Чернігівської та Полтавської губерній. Харківську губернію не було підпорядковано генерал–губернаторствам. На півдні України після скасування Запорозької Січі утворилось Новоросійсько–Бессарабське генерал–губернаторство у складі Катеринославської, Херсонської, Таврійської губерній та Бессарабської області. Всього губерній, таким чином, було дев'ять. Вони поділялись на повіти, останні, у свою чергу, – на волості. В 1783 р. до Росії був приєднаний Крим, який увійшов до складу Таврійської губернії. Така губернська система проіснувала майже до 20–х років XX століття, коли її було кардинально змінено.

Західноукраїнські землі на початку XIX ст. були захоплені Австро–Угорщиною і перебували в її складі аж до розпаду цієї імперії внаслідок першої світової війни (1918 р.).

Ковток свободи (1917 – 1919 рр.). Україна як частина післяжовтневої Російської імперії була проголошена у грудні 1917 р. у складі Харківської, Полтавської, Київської, Херсонської, Подільської, Катеринославської губерній, частин Волинської, Чернігівської, Таврійської губерній та області Війська Донського. До складу України в той же час було введено і територію Молдавії. Успадкована від царської Росії адміністративно–територіальна система була побудована, за своєю суттю, на поліцейсько–фіскальних принципах і відображала диференціацію продуктивних сил по території доволі умовно. До того ж після жовтневого перевороту почали стійно формуватись нові адміністративно–територіальні утворення.

У березні 1917 р., коли в Росії підвищилося політичне напруження, в Києві утворилася Українська Центральна Рада, яка мала бути центральним органом для об'єднання українських земель у державу та найвищою законодавчою і виконавчою владою. В Третньому Універсалі Української Центральної Ради, виданому 20 ли-

стопада 1917 р. було проголошено Українську Народну Республіку. В Універсалі зазначалось, що до території Української Народної Республіки належать землі, заселені переважно українцями: Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму). Водночас ставилося питання щодо прилучення до УНР частини території суміжних губерній, де більшість населення становлять українці⁸. Четвертим Універсалом від 22 січня 1918 р. Центральна Рада проголосила Українську Народну Республіку самостійною суверенною державою.

У березні 1918 р. був прийнятий закон про новий адміністративно-територіальний поділ УНР. Згідно цього закону найбільшими адміністративно-територіальними одиницями мали бути землі, які поділялися на волості. Останні, в свою чергу, складались із громад. Землі мали стати чимось середнім між губернією і повітом і охоплювати 3–4 попередні повіти. Новий адміністративно-територіальний поділ був закріплений в Конституції УНР, прийнятій 29 квітня 1918 р. Зокрема, передбачалось утворення тридцяти земель: Київ з околицями, Древлянська земля, Волинь, Погорина, Болохівська земля, Поросся, Черкаси, Побужжя, Поділля, Брацлавщина, Подністров'я, Помор'я, Одеса, Низ, Січ, Запоріжжя, Нове Запоріжжя, Азовська земля, Половецька земля, Донеччина, Подання, Сіверщина, Чернігівщина, Переяславщина, Посем'я, Посулля, Полтавщина, Самара, Слобожанщина, Харків⁹. Таким чином, реформування адміністративно-територіального поділу мало відбутися шляхом подрібнення, що обґрунтовувалось необхідністю зміцнення на місцях політичних і економічних позицій молодой держави, доведення її політики до найвіддаленіших територій. Проте даний проект не був запроваджений через складну політичну ситуацію.

У квітні 1918 р. Україна була окупована німцями. 29 квітня 1918 р. в Україні був проголошений гетьманат (гетьман – П.Скоропадський), і наступні сім місяців існувала Українська Гетьманська Держава. За цей час до Української Держави був приєднаний Крим.

У жовтні 1918 р. відбувся розпад Австро-Угорщини. На західних українських землях 1 листопада 1918 р. було проголошено Західно-Українську Народну Республіку, на чолі якої стояла Українська Національна рада¹⁰.

У січні 1919 року відбулася злука західних і східних українських земель, Універсалом Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 р. проголошено утворена єдиної незалежної Української Народної Республіки¹¹.

Проте в складних воєнно-політичних умовах зберегти єдність української держави не вдалося. Влітку 1919 р. Польща захопила Західну Україну. Після боротьби з більшовиками у грудні 1919 р.

остаточно встановилася більшовицька влада в східній Україні і утворилась Українська Соціалістична Радянська Республіка.

Зрештою до 1921 р. Україна в складі післяжовтневої Російської імперії в адміністративно–територіальному відношенні складалась з 12 губерній, 102 повітів та 1989 волостей^{12,13}. Цей поділ наведено в табл. 9.1. Нові адміністративні утворення виникали, як правило, завдяки місцевим ініціативам, що виходили від тих населених пунктів, які вважали себе здатними виконувати функцію організаційних центрів щодо прилеглих територіальних ареалів, без будь–якого економічного та наукового обґрунтування.

Таблиця 9.1

Адміністративно–територіальний поділ України у 1921 році*

№ з/п	Назва губернії	Губернський центр	Кількість повітів	Кількість волостей
1.	Волинська	Житомир	7	94
2.	Донецька	Бахмут	10	304
3.	Катеринославська	Катеринослав	6	168
4.	Запорізька	Запоріжжя	6	130
5.	Київська	Київ	12	195
6.	Кременчуцька	Кременчук	6	139
7.	Миколаївська	Миколаїв	4	127
8.	Одеська	Одеса	5	123
9.	Подільська	Вінниця	12	143
10.	Полтавська	Полтава	11	202
11.	Харківська	Харків	11	229
12.	Чернігівська	Чернігів	12	135
	Всього**		102	1989

*Таблиця складена за: Матеріали по районированию Украины. Низовое районирование на 1 января 1924 г. (Текст). – Харьков, 1924. – С. 9.

**Ця територія включала Республіку Молдова, частину сучасних областей Російської Федерації та Республіки Беларусь.

9.3. Трансформації адміністративно–територіального устрою в радянській Україні

Захопивши владу, більшовики почали її зміцнювати по усій території Росії. Саме цим можна пояснити їх інтерес до адміністративно–територіального поділу та економічного районування, що

проводилися в єдиному контексті – адже економічні райони також мали стати керованими і від суто науково–пізнавальної категорії перейти до розряду об'єктів директивного централізованого планування.

Роботи з нового економічного районування України розгорнулись, виходячи з цих нових завдань, з 1922 р. До цього часу широкого визнання набуло положення, згідно з яким економічне районування мало служити об'єктивною основою адміністративно–територіального поділу. Слід визнати, що великі сподівання, які пов'язувалися з районуванням як одним із методів народногосподарського планування, з його перетворювальною функцією, дозволили залучити до цих робіт відомих на той час учених і фахівців, зосередитись на теоретико–методологічному аспекті проблеми. По суті, саме у 20–ті роки були сформовані фундаментальні основи наукової теорії економічного районування.

Щодо адміністративно–територіальної реформи, то головним її завданням стало зміцнення апарату радянської влади та його наближення до населення. Втім, адміністративні одиниці мали виділятися у такий спосіб, аби стати зрештою економічно цілісними утвореннями з потенціалом для подальшого господарського розвитку.

У результаті робіт з районування в 1923 р. було прийнято новий адміністративно–територіальний поділ, у рамках якого в Україні стару ієрархічну структуру губернія – повіт – волость було замінено на систему губернія – округа – район^{14,15,16} (табл. 9.2).

Ознаки нового районування наводились у циркулярах з центру: природно–історичні (ґрунти, клімат, щільність населення, етнографічні особливості тощо); економічні (зосередження промисловості, сільськогосподарські особливості, тяжіння населення до торгово–розподільчих центрів тощо); адміністративні (навантаження території за чисельністю населення, зручність управління, умови зв'язку, конфігурація шляхів сполучення).

Під час робіт, що велись одночасно як в центрі, так і на місцях, вибір пріоритетних ознак районування був за місцевими органами, що були краще поінформовані про конкретні регіональні умови. В Україні єдиним нормативом, доведеним центром, була чисельність населення територіальних одиниць. Нові округи мали нараховувати 400–600 тис. осіб і складатись по можливості з економічно однорідних територіальних ареалів. До районів висувалась вимога мати 25–40 тис. осіб населення та об'єднувати волості, однорідні у господарському відношенні, за природними умовами або зв'язані спільністю тяжіння до одного культурно–економічного центру.

В різних регіонах враховувались додатково специфічні ознаки. Наприклад, у Чернігівській, Полтавській, Київській губерніях пе-

ревага надавалась сільськогосподарським особливостям, при районуванні Подільської, Одеської, Харківської губерній – вивченню торговельних та культурних зв'язків, у Катеринославській та Донецькій губерніях – зосередженню промисловості, на Волині – природно-історичним ознакам¹⁷.

Нове районування полягало насамперед в укрупненні масштабу адміністративно-територіальних одиниць.

Серед аргументів щодо такого підходу були: економія коштів, підбір більш кваліфікованого адміністративного апарату, мобілізація та більш повне використання матеріальних ресурсів, забезпечення формування місцевих бюджетів. Проведене реформування надало можливість скоротити загальну чисельність управлінського апарату на 42,5 тис. чол., або на 46 % попередньої чисельності. Це дозволило зміцнити адміністративний апарат новоутворених округів і районів.

До районування 1923 р. в Україні налічувалось 102 повіти та 1989 волостей. Кількість новоутворених округів було скорочено до 53, або 52 % колишньої мережі повітів. Одночасно 706 нових районів склали лише 35 % попередньої кількості волостей. Було здійснено перебудову і первинної ланки територіально-господарських одиниць – сільрад. Останні могли бути організовані лише в населених пунктах з чисельністю населення не менше 1 тис. чол., а об'єднання декількох населених пунктів в один припускалось за умови, якщо відстань до центру не перевищувала п'ять верст. Кількість сільрад зменшилась з 15696 до 9307, або на 41 %.

Хоч введена 1923 р. нова адміністративно-територіальна система розширила права місцевих органів влади, сприяла зближенню сіток адміністративного поділу та економічного районування, все ж у ній були і доволі серйозні вади. Ініціатори територіальної реформи не наважились на коригування старої губернської системи. До того ж укрупнення старих повітів і волостей відбувалось без перегляду їхніх кордонів, вони включались до нових адміністративних одиниць у старих своїх кордонах, повністю. Такий підхід далеко не завжди забезпечував раціональність районування, пріоритет критеріїв економічної цілісності.

Жодна губернія, окрім Подільської, не пішла на ревізію волосних кордонів, побоюючись, щоб це не зруйнувало звичні господарські, побутові та адміністративні зв'язки. З 706 районів лише 267 були складені із роздрібнених волостей. При цьому було роздрібнено лише 325 волостей, або 17 % їх загальної кількості. В умовах нестабільної політичної ситуації, економічної кризи, стислих термінів проведення районування новий поділ, ясна річ, був не здатний точно відобразити об'єктивні районоутворюючі процеси в Україні.

Таблиця 9.2

Адміністративно-територіальний поділ України, затверджений ВУЦВК 7 березня 1923 р.*

Назва губернії	Площа	Населення, тис. осіб	Кількість колоніальних повітів	Кількість створених округів	Населення округів, тис. осіб			Кількість колоніальних волостей	Кількість створених районів	Населення районів, тис. осіб		
					До 400	400–600	Понад 600			До 25	25–40	Понад 40
Волинська	31664,6	1653,46	7	3	–	2	1	94	39	–	20	19
Донецька	57098,0	3248,7	10	7	2	4	1	304	78	16	40	22
Катеринославська	72502,0	4357,22	13	7	1	6	–	323	87	3	64	20
Київська	Немає даних	4197,67	14	7	1	4	2	251	111	18	73	20
Одеська	Немає даних	3285,27	9	6	–	6	–	249	74	19	33	22
Подільська	Немає даних	2990,27	12	6	–	6	–	143	93	4	88	1
Полтавська	39471,5	3404,29	14	7	1	5	1	260	89	10	54	25
Харківська	Немає даних	2836,83	11	5	2	1	2	230	77	17	49	11
Чернігівська	34601,0	1892,50	12	5	3	2	–	135	58	11	39	8
Разом		26965,24	102	53	10	36	7	1989	706	98	460	148

*Таблицю складено за: Округа и районы УССР. Утверждено президиумом ВУЦИКа в заседании от 7 марта 1923 г. – Издание Нар. Комиссариата Внутр. дел, 1923. – С. 16.; Административно-территориальное деление Украины. Принято ВУЦИК на засед. от 7-го марта 1923 г. – Харьков: Изд-во Наркомвнудела УССР, 1923. – С. 132.

Слід зважити також на ту обставину, що науковому підходу до районування не могли не заважати політизація та ідеологізація цього процесу. Це позначилось і на кадровій політиці, коли перевага надавалась не компетентності і професійності, а класовому походженню нових апаратників на місцях. Як ми знаємо, цей підхід надалі посилювався і домінував.

Вже в 1924 р. було внесено певні зміни в новий адміністративно–територіальний поділ (здебільшого в кордони округів, районів, у вибір райцентрів), що лише підкреслило ту квапливість, непослідовність, з якими було проведено нове районування.

Водночас того ж 1924 р. в Україні було здійснено спробу національного районування. Для національно–адміністративних одиниць демографічні обмеження було пом'якшено. Зокрема, для сільради було встановлено мінімальну чисельність населення 500 осіб, для районів – 10 тис. осіб. Усього було виділено п'ять національних районів та 168 сільрад. В складі України було утворено Молдавську автономну республіку, зкориговано деякі ділянки кордонів з Росією та Білоруссю.

Трансформації адміністративно–територіальних структур у постгубернський період. Наступний довоєнний період характеризувався численними експериментами в трансформації системи адміністративно–територіального устрою радянської України. В 1925 р. було ліквідовано губернії як такі, що швидше заважали, ніж сприяли зміцненню нових адміністративно–територіальних утворень. Натомість запроваджувалася система управління центр – округа – район – сільрада. Таким чином, найвищою адміністративно–територіальною одиницею стала округа. Станом на 1.08.1925 р. територія Української РСР складалась з автономної республіки (Молдавії) та 41 округи, що поділялись на 680 районів, 10314 сільрад, 70 міських та 155 селищних рад. Одночасно розширились права, зміцнилась економічна база округ. Втім, деякі округи було ліквідовано. Зрештою до 01.10.1925 р. в Україні функціонували 41 округа та 636 районів (окрім Молдавської автономії)¹⁸.

У жовтні 1925 р. спеціальною постановою ВУЦВК було скасовано таку категорію міських поселень, як містечко. Цю назву було замінено на «селище міського типу» – уніфікований термін для території всього СРСР, з одного боку – занадто громіздкий, з іншого – такий, що не враховує національних та історичних особливостей (містечка на українській землі існували з часів середньовіччя)¹⁹.

Округова система адміністративно–територіального устрою проіснувала до вересня 1930 р., коли була здійснена спроба перейти від системи управління центр – округа – район до системи

центр – район, з ліквідацією окружної ланки. З 15 вересня 1930 р. в УСРР запроваджувався такий поділ: 1 автономна республіка, 18 міст, що їх було виділено в окремі адміністративні одиниці, що безпосередньо підпорядковувалися центрові, та 484 райони²⁰. Протягом 1931 року було ліквідовано низку економічно малопотужних районів, таким чином їх кількість зменшилась до 365. Проте відразу ж виникли труднощі в управлінні великою кількістю районів з центру. Отже, ця спроба зазнала невдачі. Знову довелося визнати необхідність існування проміжної (між центром і районом) територіально–управлінської ланки. Такою ланкою стала адміністративна область. Формування сучасного обласного поділу України почалося в 1932 р., коли було утворено сім областей²¹ (табл. 9.3).

Таблиця 9.3

Адміністративно–територіальний поділ України на 1.01.1933 р.*

№ з/п	Назва адміністративної одиниці	Територія, кв. км	Населення, тис. осіб	Кількість районів
1.	АМРСР	8419,3	590,30	10
2.	Вінницька область	47867,0	4696,40	64
3.	Дніпропетровська область	73193,4	3857,07	44
4.	Донецька область	52208,5	4565,60	30
5.	Київська область	74834,9	6120,30	75
6.	Одеська область	68917,1	3411,40	50
7.	Харківська область	74937,1	6031,26	60
8.	Чернігівська область	42703,1	2915,40	35
	Всього	443080,4	32187,73	367

*Таблицю складено за: Адміністративно–територіальний поділ УСРР. Станом на 1 грудня 1933 року. – Харків: Вид–во ВУЦВК «Радянське будівництво і право», 1933. – С. 6–7.

У 1937 р. у процесі розукрупнення областей утворилися Житомирська, Кам'янець–Подільська, Миколаївська та Полтавська області. Ще через рік (1938 р.) Донецьку область було поділено на дві нові області: Сталінську і Ворошиловградську. В 1939 р. були утворені Кіровоградська, Запорізька і Сумська області.

На початку другої світової війни після приєднання в 1939 р. до УРСР Західної України на цій території було утворено Львівську, Дрогобицьку, Станіславську, Тернопільську, Волинську та Ровенську області. В 1940 р. після приєднання Північної Буковини,

що входила до складу Румунії, утворилася Чернівецька область. На території колишньої Південної Бессарабії – Ізмаїльська. В 1944 р. з частини Миколаївської та Дніпропетровської областей сформувалася Херсонська область. У результаті договору, укладеного з Чехословаччиною в 1945 р., утворилась Закарпатська область. Отже, практично відразу після закінчення Другої світової війни на території України сформувався доволі розгалужений адміністративно–територіальний поділ, що складався з 25 областей, 750 районів та 13 округів, які були виділені у Закарпатській області (табл. 9.4), 81 міста республіканського й обласного підпорядкування, 16435 сільрад, 451 селищної й 177 міських рад²².

Завершилось формування сучасної території України у 1954 р., коли до її складу було введено Кримську область і утворено Черкаську. В подальшому Ізмаїльську область об'єднали з Одеською, Дрогобицьку – зі Львівською. Відтепер усі зміни в адміністративно–територіальному поділі відбувались лише на рівні низових районів та сільських рад.

Спроба кардинальної реорганізації управління територіями – організація радянських органів за виробничим принципом була здійснена в 1962–63 рр. У 19 (з 25) областей України було створено по дві (промислові та сільські) обласні ради депутатів трудящих. Райони було укрупнено до виробничих колгоспного–радгоспних управлінь. Створено два промислових райони, які разом із містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції обласних (промислових) рад, сільські ж райони підпорядковувалися обласним (сільським) радам. У Волинській, Закарпатській, Івано–Франківській, Ровенській, Тернопільській та Чернівецькій областях були збережені єдині обласні ради. Таким чином, станом на 1 квітня 1963 р. в Українській РСР було 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 251 сільський район, 2 промислових райони, 157 міст обласного підпорядкування, 8578 сільрад, 822 селищних та 196 міських рад²³.

Проте така система управління територіями проіснувала лише до 1965 року. Потім було відновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ території на промислові та сільськогосподарські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень, відновлено частину раніше ліквідованих районів.

Як наслідок, мережа адміністративно–територіальних одиниць за станом на 1.07.1967 р. набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міських ради²⁴.

Адміністративно–територіальний поділ України на 1.09.1946 р.*

Область	Територія, тис. км ²	Дата утворення	Обласний центр	Кількість районів
Вінницька	27,5	27.02.32	м. Вінниця	44
Волинська	19,9	04.12.39	м. Луцьк	30
Ворошиловградська	26,7	03.06.38	м. Ворошиловград	31
Дніпропетровська	32,6	27.02.32	м. Дніпропетровськ	28
Дрогобицька	10,4	04.12.39	м. Дрогобич	27
Житомирська	30,0	22.09.37	м. Житомир	34
Закарпатська	12,9	22.01.06	м. Ужгород	13**
Запорізька	26,9	10.01.39	м. Запоріжжя	23
Ізмаїльська	12,4	07.08.40	м. Ізмаїл	13
Камянець–Подільська	21,0	22.09.37	м. Проскуров	37
Київська	41,1	27.02.32	м. Київ	53
Кіровоградська	24,9	10.01.39	м. Кіровоград	31
Львівська	11,1	04.12.39	м. Львів	31
Миколаївська	19,8	22.09.37	м. Миколаїв	19
Одеська	27,9	27.02.32	м. Одеса	34
Полтавська	34,3	22.09.37	м. Полтава	44
Ровенська	20,6	04.12.39	м. Ровно	30
Сталінська	26,5	03.06.38	м. Сталіно	28
Станіславська	13,9	04.12.39	м. Станіслав	36
Сумська	24,4	10.01.39	м. Суми	31
Тернопільська	13,7	04.12.39	м. Тернопіль	38
Харківська	31,3	27.02.32	м. Харків	33
Херсонська	27,5	30.03.44	м. Херсон	22
Чернівецька	8,4	07.08.40	м. Чернівці	14
Чернігівська	31,6	07.10.32	м. Чернігів	39
Всього по Україні	576,6	25.12.17		763

*Таблицю складено за: СССР. Административно–территориальное деление союзных республик на 1 января 1946 г. – М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1946. – С. 484.

**Закарпатська область поділялась на 13 округів (а не районів).

**Адміністративно–територіальний поділ Української РСР
на дату Всесоюзного перепису населення 1989 року**

№ з/п	Область	Територія, тис. км ²	Кількість районів	Кількість сільрад	Населення, тис. осіб
1.	Вінницька	26,5	26	606	1932,6
2.	Волинська	20,2	15	339	1061,2
3.	Дніпропетровська	31,9	20	253	3881,2
4.	Донецька	26,5	18	220	5332,4
5.	Житомирська	29,9	22	584	1545,4
6.	Закарпатська	12,8	13	260	1252,3
7.	Запорізька	27,2	18	237	2081,8
8.	Івано–Франківська	13,9	14	356	1423,5
9.	Київська	28,9	25	561	1940,0
10.	Кіровоградська	24,6	21	331	1239,4
11.	Кримська	27,0	15	240	2063,6
12.	Луганська	26,7	18	184	2862,7
13.	Львівська	21,8	20	483	2747,7
14.	Миколаївська	24,6	19	243	1330,6
15.	Одеська	33,3	26	376	2642,6
16.	Полтавська	28,8	25	407	1753,0
17.	Рівненська	20,1	15	303	1169,7
18.	Сумська	23,8	18	350	1432,7
19.	Тернопільська	13,8	16	430	1168,9
20.	Харківська	31,4	25	331	3195,0
21.	Херсонська	28,5	18	244	1240,0
22.	Хмельницька	20,6	20	465	1527,1
23.	Черкаська	20,9	20	440	1531,5
24.	Чернівецька	8,1	10	207	938,0
25.	Чернігівська	31,9	22	478	1415,9
26.	м. Київ	–	–	–	2602,8
26.	м. Севастополь	–	–	–	395,0
	УКРАЇНСЬКА РСР	603,7	479	8878	51706,6

Такий адміністративно–територіальний устрій з незначними змінами на рівні адміністративних районів і сільрад проіснував до початку нового етапу в історії України – розвитку її як незалежної держави. Зокрема, на дату проведення Всесоюзного перепису населення – 12.01.1989 р. територія Української РСР поділялась на 25 областей та 479 низових адміністративних районів. Райони склались з 8878 сільрад²⁵ (табл. 9.5).

В умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою напередодні розвалу Радянського Союзу в Україні почали доволі активно створюватися шляхом подрібнення нові адміністративні райони і особливо сільські ради. Зокрема, за два роки (1989–1990 рр.) було створено 6 нових районів та понад 620 сільських рад. Таким чином, на час проголошення незалежності в Україні було 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151 – місто обласного підпорядкування), близько 9,5 тисяч сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тисяч сільських і близько 1360 міських населених пунктів²⁶.

9.4. Економічне районування України

При визначенні засад формування нової схеми адміністративно–територіального устрою держави неодмінно постає питання щодо її відповідності об'єктивній територіальній диференціації процесів суспільного розвитку. В цьому випадку неоціненну допомогу можуть надати роботи із економічного районування.

Економічне районування розглядається як один із найважливіших методів пізнання територіальної організації продуктивних сил суспільства, що органічно поєднує в собі аналіз і синтез інформації про різноманітні аспекти життєдіяльності людини в природному середовищі і дозволяє виділяти цілісні регіональні утворення²⁷. Метод економічного районування широко застосовується не лише в наукових дослідженнях, але й у практиці територіального планування і управління.

Економічний район є цілісною територіальною частиною економіки країни, що характеризується господарською спеціалізацією, комплексністю в розумінні взаємопов'язаності найважливіших елементів економічної і територіальної структури району, а також керованістю, тобто наявністю певних галузевої і територіальної структур як матеріальної основи взаємопов'язаності елементів²⁸.

Економічне районування передбачає розподіл території з урахуванням об'єктивних закономірностей територіального поділу праці, формування територіально–виробничих комплексів різного

масштабу, необхідності збереження екологічної рівноваги та гармонійного розвитку економіки і культури національно-територіальних утворень²⁹. Виходячи з цих особливостей економічного районування, бажаним і продуктивним має бути врахування схем економічного районування при вдосконаленні або реформуванні адміністративно-територіального устрою держави.

Тому вважаємо необхідним згадати про деякі спроби районування України. До найбільш відомих робіт з районування ІХХ століття належать праці К. Арсеньева, який поділяв територію України (яка входила до складу царської Росії) на два «простори» – Карпатський (Волинь, Поділля, Київщина, Чернігівщина, Харківщина та Полтавщина) і Степовий (решта України)³⁰. Водночас більшість учених у ІХХ та на початку ХХ століття схилилась до тричленного поділу, на який спиралась і офіційна статистика дожовтневого періоду. Зокрема, виділяли: Південно-Західний край (Київська, Подільська, Волинська губернії), Лівобережна Україна, або Малоросія (Полтавська, Чернігівська, Харківська губернії) та Новоросія (Катеринославська, Херсонська, Таврійська губернії)³¹.

За проектом економічного районування Держплану РСФРР 1921–1922 рр. (до утворення Союзу РСР), Україну передбачалося розділити на дві області: Південно-Західну та Південну Гірничо-промисловою.

Південно-Західна область включала Полісся, Правобережжя, західну частину Лівобережжя і крайній західний кут Степу³² (Київщину, Поділля, Чернігівщину, Волинь, Полтавщину, частину Херсонщини та північ Харківщини). Область спеціалізувалась на вирощуванні цукрових буряків і харчовій промисловості, її центром було м. Київ. Водночас тут виділялись чотири райони: західний – цукроворафінадний, східний – цукровобуряковий, північний – тютюновий та південний – хліборобський³³.

Південна гірничо-промислова область включала східну частину Лівобережжя, Степову Україну, (Донбас, Дніпропетровщину, південні частини Харківщини та Полтавщини), а також весь Крим і Ростов з оточенням. Господарство області було своєрідними поєднанням екстенсивного високотоварного зернового землеробства з гірничою і гірничозаводською промисловістю. Центром області було м. Харків. Такий поділ території України на два райони (області) мав ряд недоліків, серед яких, насамперед, порушення державної єдності УРСР.

Надалі (1923 р.) український Держплан приділяв значну увагу сільськогосподарському районуванню. У матеріалах Держплану того часу згадуються, зокрема, такі три райони: Полісся (група округ Чернігівщини, Волині та колишня Малинська округа) – інтен-

сивно паровий нечорноземельний район; Лісостеп (Київщина, окрім поліських округ, Поділля, західна частина Харківщини та Полтавщина) – район плодозмінно–паровий, а на південному сході рябопілля; Степ (південна частина України) – облогово–зернове господарство. Та ці проекти не були здійснені.

20–30–ті роки минулого століття стали періодом активного пошуку нових підходів до районування України в складі Радянського Союзу. Це було обумовлено створенням системи планового управління народним господарством, яке вимагало здійснення нового адміністративно–територіального поділу. Перед економічним районуванням постала нова головна мета – стати дієвим засобом підвищення ефективності розвитку і розміщення продуктивних сил. В цей період сформувався концепція так званих промислових комбінатів (пізніше їх стали трактувати як територіально–виробничі комплекси). Ідея створення промислових районних комбінатів була вперше висунута акад. І. Александровим у проекті Дніпробуду 1927 р. Однак за декілька років до того ним же було сформульовано методологічні принципи економічного районування, в тому числі найважливіший із них – виробничий³⁴.

Створення потужних промислових територіальних комплексів на базі електростанцій безпосередньо пов'язувалося із внутрішньо–республіканським районуванням. Комісія перспективного планування Держплану УРСР розглядала проблему економічного районування України як проблему народногосподарського розвитку головних існуючих і новостворених комбінатів. Між економічним районуванням і процесом створення так званих районних комбінатів практично ставився знак рівності: районування розглядалось як створення комбінатів, а комбінати – як центри районування. Підкреслювалося, зокрема, що районування генерального плану можна мислити тільки на основі оформлення економічних комбінатів і районів, що намічаються³⁵. Серед таких районів на той час розглядалися Донбас, Дніпробуд, Степ, Правобережжя, Лівобережжя. Ясна річ, самі назви цих районів промовляють про еkleктичне мислення тих, хто пропонував поставити районування в залежність від створення потужних осередків важкої індустрії, коли в одній класифікації було змішано географічні та техніко–виробничі ознаки.

В 1929 р. при Держплані УРСР було створено спеціальну комісію, перед якою було поставлено завдання вивчення продуктивних сил Донецького басейну. За мету ставилось визначення шляхів раціонального використання, доцільних форм технічних, адміністративних і господарських зв'язків для створення «єдиного господарського механізму». Питання про Донбас як єдине господарське ціле, як центр майбутнього економічного району виникло при

підготовці першого п'ятирічного плану³⁶. Водночас проводились дослідження щодо створення районного комплексу навколо Дніпробуду, зокрема цим питанням займалась Комісія по вивченню продуктивних сил УРСР при Всеукраїнській академії наук, очолювана акад. Л. Яснопольським.

Отже, як головний районотвірний фактор у 20–ті роки на Україні розглядалися енергетичні бази Донбасу та Придніпров'я. Видатний український економіст акад. К. Воблій на початку 30–х років писав: «Планове розміщення продуктивних сил СРСР обумовлює утворення районних виробничих комплексів. Виробництво в районі являє собою певний господарський комплекс, де окремі галузі органічно поєднані в єдине ціле на основі загальної енергетичної бази, послідовності ступенів технічного процесу, обопільного обслуговування та доповнення, – для того, щоб найповніше використовувати природні ресурси та суспільні продуктивні сили і досягти максимальної продуктивності праці»³⁷.

У 30–ті роки задля наукових досліджень Україну було поділено на шість районів: Полісся, Правобережжя, Лівобережжя та три підрайони Степу – Хліборобський, Дніпровський, Гірничий. Однак ці райони не використовувались у господарській практиці, не стали об'єктами територіального планування. І хоч історія народногосподарського планування колишнього СРСР засвідчує про явне переважання відомчо–галузевих принципів, що давало змогу здійснювати за централізованими вертикалями жорсткий директивний контроль за випуском величезної номенклатури продукції, у певні періоди робилися спроби забезпечити комплексний розвиток економічних районів, пом'якшити міжвідомчу роз'єднаність управління.

Зокрема, Держплан України з власної ініціативи 1956 р. для практичного аналізу основних територіальних пропорцій і виявлення домінуючих тенденцій в регіональному розвитку виділяв сім економічних районів: Донбас, Придніпров'я, Лівобережжя, Правобережжя, Західні області, Полісся, Південно–Західний район.

З введенням у дію раднаргоспівської системи управління (1957 р.) в Україні спочатку було утворено одинадцять так званих економічно–адміністративних районів (Згідно із законом «Про подальше вдосконалення управління промисловістю і будівництвом в УРСР» від 31 травня 1957 р.), у тому числі п'ять однообласних (Сталінський, Ворошиловградський, Дніпропетровський, Запорізький, Одеський) та шість – групових: Київський, Харківський, Вінницький, Станіславський, Львівський і Херсонський. Організація раднаргоспів відбулась без руйнування обласного поділу та органів управління.

1960 р. у межах України функціонувало вже 14 таких районів: 1) Вінницький (Вінницька та Хмельницька області); 2) Дніпропетровський; 3) Донецький; 4) Запорізький; 5) Київський (Київська, Житомирська, Чернігівська); 6) Кримський; 7) Луганський; 8) Львівський (Львівська, Волинська, Рівненська, Тернопільська); 9) Одеський; 10) Полтавський; 11) Станіславський (Закарпатська, Станіславська, Чернівецька); 12) Харківський (Харківська, Сумська); 13) Херсонський (Миколаївська, Херсонська); 14) Черкаський (Кіровоградська, Черкаська області).

Недоліком раднаргоспівської системи було надто сильне територіальне розосередження управління промисловістю, що не дозволяло проводити єдину технічну та технологічну політику в галузях. Така політика вимагала деякого коригування. Тому 1962 р. по всій території колишнього СРСР відбулось укрупнення економічно-адміністративних районів. Відтак в Україні було сформовано сім так званих укрупнених економічних районів: Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський. На жаль, ці реорганізації у часі збіглися з деяким гальмуванням темпів економічного розвитку. Зміна вищих ешелонів влади (після жовтневого 1964 р. Пленуму ЦК КПРС) супроводжувалась докорінною зміною принципів управління народним господарством. Раднаргоспи виявились винними у зниженні темпів зростання і були ліквідовані. Натомість було відтворено стару міністерську структуру управління галузями, що аж ніяк не могло сприяти ефективному впровадженню в життя намірів перевести економічні відносини на госпрозрахунок. До того ж було втрачено будь-які важелі регулювання територіальних пропорцій, сприяння процесу формування регіональних комплексів.

За схемою так званих великих (основних) економічних районів, запровадженою союзним Держпланом з 1961 р., в Україні виділяли три райони: 1) Донецько-Придніпровський (у складі Ворошиловоградської, Донецької, Дніпропетровської, Запорізької, Кіровоградської, Полтавської, Сумської і Харківської областей), 2) Південно-Західний (Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Львівська, Ровенська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області), 3) Південний (Кримська, Миколаївська, Одеська і Херсонська області). Однак ця схема районування, по суті, перетворилась на звичайну формальність. Планові комісії економічних районів були скасовані, а показники територіальних планів виявились примітивним перегрупуванням територіальних розрізів відомчо-галузевих планів, не несучи ніякої нової синтезуючої інформації. Директивна сила планування залишилась саме в його відомчо-галузовому розрізі.

Криза усієї системи територіального управління економікою, однак, не послаблювала уваги вчених і спеціалістів до проблеми економічного районування. Зусиллями російських і українських учених постійно збагачувались теорія, методологія, методика районування, пропонувались різні сітки районів і не тільки для пізнавальних, дослідницьких цілей.

Нагадаємо, що колектив Інституту економіки АН України ще 1949 р. у двотомній праці «Нариси економічної географії УРСР»³⁸, аби дати об'єктивну характеристику регіонального розвитку України, окреслив п'ять внутрішньо республіканських районів: 1) Центральний (Київська, Чернігівська, Житомирська, Вінницька, Хмельницька області); 2) Південно–Східний (Донецька, Луганська, Дніпропетровська, Запорізька); 3) Північно–Східний (Харківська, Полтавська, Сумська); 4) Південно–Західний (Одеська, Миколаївська, Херсонська, Кіровоградська); 5) Західний (Львівська, Дрогобицька, Станіславська, Тернопільська, Рівненська, Волинська, Чернівецька та Закарпатська області).

Відомий російський економіко–географ М. Баранський запропонував розділити Україну на сім районів, не дотримуючись при цьому обласного поділу³⁹. В його схемі було задіяно як економічні, так і фізико–географічні, ландшафтні ознаки. Ось ці райони: 1) Правобережний лісостеп; 2) Лівобережний лісостеп; 3) Донбас; 4) Придніпров'я; 5) Землеробський степ; 6) Полісся; 7) Західні області. На жаль, це районування було доволі приблизним, тому що межі районів не були чітко окреслені. До того ж, відокремлюючи один від одного Право– та Лівобережний лісостеп, що складали більш–менш однорідну географічну зону, автор водночас не побачив ніякої диференціації у великому західному регіоні.

Інший російський вчений М. Колосовський здійснив економічне районування СРСР, яке тривалий час визнавалось найбільш вдалим. Згідно з його схемою на території України було запропоновано чотири райони⁴⁰, а саме: 1) Західно–Український (сучасні Волинська, Рівненська, Львівська, Івано–Франківська, Тернопільська, Чернівецька, Хмельницька, Закарпатська області); 2) Центрально–Український (Київська, Житомирська, Черкаська, Вінницька, Сумська, Чернігівська, Полтавська, Кіровоградська); 3) Причорноморський (Одеська, Миколаївська області та Молдавська РСР); 4) Південно–Український та Крим (Луганська, Харківська, Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Херсонська області та Кримська область, що належала тоді Російській Федерації). Втім це районування М. Колосовський здійснив, виходячи виключно з критеріїв загальносоюзної ефективності територіального поділу праці та нехтуючи державністю союзних республік, їх

регіональною цілісністю. Відтак в одних і тих же економічних районах опинились як області України, так і Крим, що тоді входив до складу Російської Федерації, а також Молдавія.

В 1958 р. професор Київського університету О. Діброва, виходячи з сітки економічно–адміністративних районів, запропонував такі шість основних економічних районів України: 1) Донбас (Донецька та Луганська області); 2) Промислове Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька); 3) Північно–Східний (Сумська, Полтавська, Харківська); 4) Центральний (Київська, Житомирська, Чернігівська, Черкаська, Вінницька, Хмельницька, Кіровоградська); 5) Причорномор'я (Миколаївська, Одеська, Херсонська, Кримська); 6) Західний (Львівська, Рівненська, Волинська, Тернопільська, Чернівецька, Івано–Франківська, Закарпатська області)⁴¹. У цій схемі було порушено необхідну міжрегіональну рівновагу, внаслідок чого Центральний і Західний регіони виявились надто строкатими, відзначались помітною внутрішньою територіальною диференціацією через значно більшу земельну площу, ніж у перших трьох районах.

Після офіційного введення на території СРСР (1961 р.) сітки генеральних економічних районів всі подальші роботи з районування в Україні зводились, по суті, до пошуку найбільш раціонального підрайонного поділу на базі трьох районів, виділених на нашій території згідно з союзною сіткою. У 70–80–ті роки в наукових дослідженнях для економіко–географічної характеристики України розглядалась сітка з дев'яти підрайонів^{42,43,44}. Донецько–Придніпровський економічний район склався у даному разі з трьох підрайонів: 1) Північно–Східного (Сумська, Полтавська, Харківська області); 2) Донбасу (Донецька, Луганська); 3) Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області). У Південно–Західному районі було виділено чотири підрайони: 4) Центральний (Київська, Житомирська, Чернігівська, Черкаська області); 5) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька); 6) Волинський (Волинська, Рівненська); 7) Карпатський (Львівська, Закарпатська, Івано–Франківська, Чернівецька області). У межах Південного економічного району розглядали два підрайони: 8) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) та 9) Крим.

Нова історія України, що розпочалась з 24 серпня 1991 р., відкрила нову сторінку і в історії економічного районування. І хоча до нинішнього часу в деяких підручниках для аналізу територіальної диференціації суспільного розвитку продовжують застосовувати стару схему із трьох великих економічних районів, за останні 13 років переважна більшість вчених – регіоналістів України вважали за обов'язок долучитися до вирішення цієї важливої науково–практичної проблеми.

Серед таких робіт насамперед слід зазначити праці В. Поповкіна (1993 р.), Ф. Заставного (1994 р.), О. Шаблія (1995 р.).

Старі критерії поступилися науковому забезпеченню державної регіональної політики, регулювання внутрішньо українських територіальних пропорцій і поділу праці, формування збалансованої системи регіонів як одного з факторів політичної і соціальної стабільності суспільства.

9.5. Стан та проблеми сучасного адміністративно–територіального устрою України

24 серпня 1991 р. в історії України відбулася доленосна подія – Верховна Рада УРСР проголосила незалежність України. На теоретичному рівні відразу ж поставало питання необхідності обґрунтування оптимальної схеми територіально–адміністративного поділу, яка повинна якнайкраще відповідати потребам розбудови Української держави і узгоджуватися з об'єктивними економічними процесами.

Проте на практиці молода держава стикнулася з необхідністю вирішення величезної кількості політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем. Гостра економічна криза 90–тих років минулого століття і необхідність якнайшвидшої розбудови інституційної системи держави, а також проблеми, породжені фактичним формуванням в державі олігархічно–кланової системи влади відстрочили вирішення питання нового адміністративно–територіального устрою майже на 14 років.

Конституція України встановила нові засади організації (функціонування) системи державної влади, центральних та місцевих органів влади. Так, у розділі IX «Територіальний устрій України» Основного Закону закріплено систему адміністративно–територіального устрою України на засадах 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 демократичних особливостей, етнічних і культурних традицій.

На законодавчому і практичному рівнях українська держава будувалась згори до низу навколо президентської вертикалі, підпорядкуванням місцевих громад загальнодержавному центру.

Сучасний адміністративно–територіальний поділ України є трирівневим: Автономна Республіка Крим, область – район – населений пункт (сільрада). Станом на 1.01.2006 р. система АТУ включала: АР Крим, 24 області, 490 районів, 457 міст, 885 селищ міського типу, 10281 сільську раду, 28562 сільських населених пунктів. Тобто, можна говорити, що суттєвим недоліком сучасного АТУ є

його надмірна подрібненість. Це не відповідає європейським тенденціям, згідно яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Слід зазначити, що впродовж періоду незалежності в умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою, несистемного підходу до розбудови місцевого самоврядування в Україні почали доволі активно створюватися шляхом подрібнення нові адміністративні райони і особливо сільські ради. Принциповим моментом в трансформації адміністративно-територіального устрою став проголошений державою курс на розбудову системи місцевого самоврядування на основі європейських принципів самоврядування. Саме процесами розвитку місцевого самоврядування можна пояснити суттєве збільшення кількості сільських рад. З 1991 по 2006 рр. їх кількість зросла майже на 800 одиниць і станом на 1.01.2006 р. в Україні вже налічувалося 10281 сільська рада (табл. 9.6).

За розрахунками В. Нудельмана, співвідношення між одиницями першого і другого рівнів АТУ України становить 1:20, а з урахуванням міст республіканського і обласного значення – 1:26. Між одиницями другого і третього рівнів – 1:60, а якщо врахувати лише кількість місцевих рад – 1:48. Проте, з теорії управління відомо, що таке співвідношення (особливо в умовах недостатньої фінансової, економічної і адміністративної самостійності середньої та нижньої ланок місцевої влади) малоефективне, якщо відповідний суб'єкт має більше 8–10 об'єктів управління. На думку вченого, збереження існуючого АТУ унеможливує проведення сучасної регіональної політики та розкриття потенціалу місцевого самоврядування⁴⁵.

Принциповою зміною в АТУ унітарної держави Україна стала зміна статусу Кримської області, яка 12 лютого 1992 р. була перетворена на АР Крим у складі України. Ця подія надалі спричинила цілу низку проблем, насамперед політичних, правових, управлінських, майнових тощо, які до нинішнього часу в повному обсязі не вирішені. Загалом цей факт ще чекає на своє глибоке осмислення й комплексну оцінку.

До інших проблемних питань АТУ можна віднести: законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць; існування серед категорій адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у міста, віднесення населених пунктів до

категорій сіл, селищ, міст; відсутність відповідних картографічних матеріалів та невинесення їх у натуру; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні тощо⁴⁶.

Таблиця 9.6*

Регіони	Райони	Міста	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
Україна	490	457	118	885	10281	28562
АР Крим	14	16	3	56	243	956
Вінницька	27	18	3	29	661	1466
Волинська	16	11	–	22	379	1054
Дніпропетровська	22	20	18	46	288	1438
Донецька	18	52	21	131	253	1121
Житомирська	23	11	2	43	580	1623
Закарпатська	13	11	–	19	307	579
Запорізька	20	14	7	23	263	918
Івано–Франківська	14	15	–	24	477	765
Київська	25	25	–	30	606	1129
Кіровоградська	21	12	2	26	376	1010
Луганська	18	37	4	109	206	787
Львівська	20	44	6	34	632	1850
Миколаївська	19	9	4	17	287	896
Одеська	26	19	8	33	439	1136
Полтавська	25	15	5	21	467	1826
Рівненська	16	11	–	16	338	1001
Сумська	18	15	2	20	384	1491
Тернопільська	17	18	–	17	580	1020
Харківська	27	17	9	61	381	1683
Херсонська	18	9	3	30	260	658
Хмельницька	20	13	–	24	568	1415
Черкаська	20	16	2	15	525	824
Чернівецька	11	11	3	8	252	398
Чернігівська	22	15	2	30	525	1489
м. Київ	–	1	10	–	–	–
м. Севастополь (міськрада)	–	2	4	1	4	29

* Таблиця за даними Державного комітету статистики України (www.ukrstat.gov.ua)

Одним з важливих принципів територіальної організації влади, визначених Конституцією України, є поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Влада в адміністративно–територіальних одиницях представлена державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. Визначена Конституцією система організації виконавчої влади на місцях ґрунтується на розмежуванні виконавчої влади та місцевого самоврядування. Державна виконавча влада здійснюється обласними, районними, міськими (у містах Києві та Севастополі) державними адміністраціями. Їх статус, правові засади діяльності та повноваження визначені насамперед Конституцією та Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Крім того, прийнята ціла низка законів, які конкретизують повноваження місцевих державних адміністрацій у всіх сферах державного управління⁴⁷. Розвиток місцевого самоврядування регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та низкою інших нормативних актів. У 1997 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування, відповідно зобов'язавшись виконувати її положення.

Розв'язання наведених та інших проблем АТУ України мало відбутися в рамках адміністративної реформи, рішення про проведення якої було прийняте в 2000 році. Важливою складовою адміністративної реформи визначено реформування АТУ. Завданням підготовки адміністративно–територіальної реформи займалися численні робочі групи. Зокрема, були створені: Комісія з питань адміністративно–територіального устрою (Указ Президента України від 08.08.2000 р. № 966), Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно–територіального устрою України (розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.02 № 478–р), Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно–територіальний устрій України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.02 р. № 703). Проте впродовж чотирьох років не було розроблено (принаймні не було представлено на розгляд суспільства) ані засад цієї реформи, ані конкретних проектів. Спочатку набула поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім радикальні наміри щодо перекроювання карти України дещо стихли, і було вирішено здійснювати територіальні перетворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно–територіального устрою⁴⁸. Даний проект не передбачає кардинальних змін в адміністративно–територіальному устрої країни, а має на меті удосконалення існуючої його системи.

Таким чином, через чотири роки стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання проблеми зміни управління територіями. Замість реформи було запропоновано провести косметичний ремонт територіального устрою. В 2004 році на найвищому рівні в державі було визнано, що всі спроби якось оптимізувати структуру і функції органів виконавчої влади (тобто здійснити адміністративно-територіальну реформу) не привели до поставлених цілей.

9.6. Концептуальні засади адміністративно-територіальної реформи

Нинішній етап державного будівництва в Україні потребує створення системи державного управління, яка б могла найбільш ефективно реалізувати наявний в країні економічний потенціал, забезпечити динамічний розвиток як країни загалом, так і кожної території.

В 2005 р. після зміни політичного керівництва держави діяльність щодо адміністративно-територіальної реформи набула динамічного розвитку. Дорученням Прем'єр-міністра України від 14 лютого 2005 р. створена робоча група з адміністративної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»⁴⁹ містив перелік конкретних заходів по вирішенню питання адміністративно-територіальної реформи.

Одним із важливих кроків по вдосконаленню інституційного забезпечення місцевого самоврядування і регіонального розвитку стало створення Указом Президента України від 26 квітня 2005 р. Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. До основних завдань цього консультативно-дорадчого органу при Президентові України поряд із визначенням пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування та регіонального розвитку; пропозицій щодо нормативно-правового та інституційного забезпечення цих сфер; розробленням пропозицій щодо розвитку громадянського суспільства та подолання диспропорцій у розвитку регіонів, стало розвитку територій тощо віднесено вироблення пропозицій щодо комплексного проведення адміністративної, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування⁵⁰.

Кількією під керівництвом Р. Безсмертного було розроблено декілька обґрунтованих пропозицій щодо реформування АТУ. Одна з них – трирівнева: вісім регіонів, від 250 до 500 районів і 4 ти-

сячі громад. Інша – дворівнева – передбачає створення близько 70 регіонів і 5 тисяч громад, вона базується на системі комунікацій до центру області⁵¹.

Третій підхід був покладений в основу винесеного на розгляд громадськості проекту Закону України «Про територіальний устрій України». Згідно законопроекту, філософія нової АТР полягає в максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування⁵². Кількість та склад нових адміністративно–територіальних одиниць мають визначатись передусім, такими пріоритетними стратегічними цілями соціальної політики, як рівнодоступність усіх громадян до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи комплекс соціально–культурних закладів по наданню різноманітних послуг.

Законопроектом пропонується встановити трирівневу систему АТУ: регіони (міста–регіони) – райони (міста–райони) – громади. Базовою ланкою адміністративно–територіального устрою визначено громаду, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені в установленому порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади та надання населенню громади визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг. Громада утворюється, якщо в її межах проживає, як правило, не менше 5000 жителів, на територіях з низькою щільністю населення – не менше 3500 жителів, у виняткових випадках – не менше 15000 жителів. Окремі громади можуть мати статус міста–району та міста–регіону.

У законопроекті визначено також критерії віднесення населених пунктів до окремих категорій – село, містечко, місто, порядок утворення та ліквідації адміністративно–територіальних одиниць, встановлення їхніх меж, перейменування тощо. Принципово важливим положенням законопроекту є те, що територіальну реформу пропонується здійснювати за принципом «знизу до гори», розпочинаючись із формування громад.

Аналіз запропонованого варіанту АТР в Україні⁵³ дозволяє зробити висновок, що низка її положень потребує суттєвого доопрацювання і уточнення.

Насамперед, слід зазначити, що занадто вузько сформульованою метою АТР, що, в свою чергу, впливає на вибір критеріїв та механізмів реформування. Головною метою реформи проголошено формування ефективної системи надання населенню всього комплексу послуг (адміністративних, соціально–побутових, соціально–культурних тощо). Однак система АТУ держави виконує набагато ширші й важливіші функції: вона виступає базою формування

всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою формування системи територіальної організації влади, забезпечує стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Забезпечення цих функцій вимагає проведення АТР у тісному взаємозв'язку насамперед із реформуванням бюджетним (в частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням всього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов АТР здатна призвести до підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення співмірного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

Викликає серйозні застереження єдиний критерій реформування територіального устрою – критерій чисельності населення.

Очевидно, сучасна АТР в Україні повинна виходити насамперед із особливостей сформованої та перспективної системи розселення населення; мережі населених пунктів, здатних виступати центрами адміністративно–територіальних утворень і надавати відповідний обсяг послуг. У сфері дослідження системи розселення в Україні існує вагомий науковий доробок. Щодо кількісних критеріїв, то вони повинні бути диференційованими залежно від щільності населення та особливостей урбанізації території.

В організаційному плані реформу слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно–правове, кадрове та фінансове забезпечення. Реформу потрібно проводити поетапно, проте в доволі стислий проміжок часу.

Узагальнивши, основні засади АТР в Україні можна сформулювати наступним чином:

- поєднання принципів децентралізації та деконцентрації державного управління з поступовим, але виваженим зміщенням акцентів на децентралізацію;
- комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення;
- укрупнення масштабу адміністративно–територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово–матеріальних ресурсів;
- принцип перспективності – врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил з тим, щоб адміністративно–територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально–економічного розвитку;

- врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку;
- поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною;
- науково–методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно–територіальної реформи до початку її здійснення.

Здійснення адміністративно–територіальної реформи з урахуванням визначених засад дозволить підвищити ефективність здійснення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування.

Висновки до розділу

Реформування адміністративно–територіального устрою є невід’ємною складовою адміністративно–територіальної реформи, що покликана оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті. Можна стверджувати, що суттєвим недоліком сучасного АТУ є його надмірна подрібненість. Це не відповідає європейським тенденціям, згідно яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово–економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально–економічного розвитку відповідних територій.

Необхідність реформування АТУ задекларована найвищими владними інституціями в державі та зазначена у низці важливих документів. На сьогодні існують напрацювання щодо концептуальних засад та доволі обґрунтовані орієнтири відносно можливої конфігурації системи адміністративно–територіального поділу держави.

При плануванні реформи необхідно врахувати, що вона не може бути здійснена як одноразова блискавична акція, а вимагає тривалої й кропіткої підготовчої роботи. Проведення реформи потребує внесення змін до Конституції України, а відтак – консенсусу в цьому питанні більшості політичних сил в Верховній Раді України.

За таких обставин, необхідними передумовами проведення реформи АТУ є, по–перше, наявність сильної політичної волі на найвищому рівні керівництва державою та, по–друге, широка підтримка громадськості України, що потребуватиме тривалої й широкомас-

штабної пропаганди. Проведення такої масштабної, резонансної й суспільно важливої реформи, як реформа АТУ, потребує належного інституційного забезпечення.

Джерела та коментарі

¹Енциклопедія сучасної України: Т. 1.А / НАН України. – К., 2001. – С. 193.

²Там само. – С. 193.

³Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Витяг) / Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. Ред. А.П. Зайця. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 34–35.

⁴Закон України «Про територіальний устрій України» (Проект) // www.kmu.gov.ua/control.

⁵Лексин И. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа / Российский экономический журнал. – 2003. – № 1. – С. 55.

⁶Там само. – С. 62.

⁷Заставний Ф. Д. Географія України: У 2-х книгах. – Львів: Світ, 1994. – С. 350.

⁸Дорошенко Д. Доба Центральної Ради. – Ужгород, 1932. – С. 179–181.

⁹Дністрянський М. С. Кордони України. Адміністративно-територіальний устрій. – Львів: Світ, 1992. – С. 75.

¹⁰Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність Українських Земель бувшої Австро-Угорської Монархії, ухвалений Українською Національною Радою на засіданню 13 листопада 1918 / Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К.: Основи, 1994. – С. 113.

¹¹Універсал Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 року, у м. Києві / Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К.: Основи, 1994. – С. 113–114.

¹²Матеріали по районированию Украины. Низовое районирование на 1 января 1924 г. (Текст). – Харьков, 1924. – С. 9.

¹³Список волостей Укр. Социалист. Советс. Республики. – Харьков: Типография Командующего всеми вооруж. силами Укркрыма, 1921 г. – С. 32.

¹⁴Буценко А. К. К вопросу районирования Украины. (Краткий обзор работ по районированию УССР). – Харьков: Гос-ное изд-во Украины, 1925. – С. 15.

¹⁵Округа и районы УССР. Утверждено президиумом ВУЦИКа в заседании от 7 марта 1923 г. – Издание Нар. Комиссариата Внутр. дел, 1923. – С. 16.

¹⁶Административно-территориальное деление Украины. Принято ВУЦИК на засед. от 7-го марта 1923 г. – Харьков: Изд-во Наркомвнудела УССР, 1923. – С. 132.

- ¹⁷*Материалы* по районированию Украины. Низовое районирование на 1 января 1924 г. (Текст). – Харьков, 1924. – С. 11.
- ¹⁸*Округа и районы УССР.* (Админтерделение при трехстепенной системе управления). – Харьков: Изд-во Нар. Комиссариата Внутр. Дел УССР, 1925. – С. 26.
- ¹⁹*Адміністративно-територіальний устрій України.* Історія та сучасність / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. – С. 42–43.
- ²⁰*Україна та її нові адміністративні райони.* – Харків: Господарство України, 1930. – С. 184.
- ²¹*Адміністративно-територіальний поділ УССР.* За станом на 1 грудня 1933 року. – Харків: Вид-во УУЦВК «Радянське будівництво і право», 1933. – С. 3–7.
- ²²*Українська РСР.* Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946 р. – Київ: Укр. вид-во політичної літератури, 1947. – С. 106.
- ²³*Адміністративно-територіальний устрій України.* Історія та сучасність / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. – С. 52–53.
- ²⁴Там само, С. 53.
- ²⁵*Калитенко А. П., Поповкін В. А.* З досвіду економічного районування: Препринт. Вип.. 12. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1993. – С. 51.
- ²⁶*Україна у цифрах у 1991 році.* Короткий статистичний довідник. – Київ: Техніка, 1992. – С. 216.
- ²⁷*Павлюк А. П.* Теоретико-методические основы экономического районирования Украины: Диссертация на соиск. уч. ст. канд. эконом. Наук / НАН Украины; СОПС Украины. – К., 1996. – С. 19.
- ²⁸*Алаев Э. Б.* Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – С. 226.
- ²⁹*Поповкін В. А.* Регіонально-цілісний підхід в економіці / Академія наук України; РВПС України. – К.: Наукова думка, 1993. – С. 74.
- ³⁰*Вальская Б. А.* Обзор опытов районирования России с конца 18 в. по 1861 г. // Вопросы географии. – 1950. – Вып. 17. – С. 139–202.
- ³¹*Заставний Ф. Д.* Географія України: У 2-х книгах. – Львів: Світ, 1994. – С. 350.
- ³²*Діброва О. Т.* Географія Української РСР. – К.: Вища школа, 1958. – С. 344.
- ³³*Калитенко А. П., Поповкін В. А.* З досвіду економічного районування: Препринт. Вип.. 12. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1993. – С. 37.
- ³⁴*Александров И. Г.* Экономическое районирование России. – М.: Госплан, 1921. – С. 15.
- ³⁵*Вопросы* экономического районирования СССР: Сб. материалов и статей (1917–1929 гг.) / Под ред. Г. М. Кржижановского. – М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1957. – С. 343.
- ³⁶*Калитенко А. П., Поповкін В. А.* З досвіду економічного районування: Препринт. Вип.. 12. – К.: НІСД, 1993. – С. 36.

- ³⁷Воблий К. Г. Розміщення продуктивних сил у басейні Дніпра // Госп-во України. – 1933. – № 5/6. – С. 58.
- ³⁸Нариси економічної географії УРСР / Т.1; За ред. Я.Г. Фейгіна. – К.: Вид-во Академії наук Укр. РСР, 1949. – 536 с.; Т. 2; За ред. О. М. Румянцева. – К.: Вид-во Академії наук Укр. РСР, 1952. – 567с.
- ³⁹Баранский Н. Н. Экономическая география. Экономическая картография. – М.: Географиз, 1960. – С. 452.
- ⁴⁰Колосовский Н. Н. Основные положения нового экономического районирования СССР // Вопросы географии, сб. 75. Территориальная организация производительных сил СССР. – М.: Мысль, 1968. – С. 5–18.
- ⁴¹Діброва О. Т. Географія Української РСР. – Київ: Вища школа, 1958. – С. 357.
- ⁴²Экономическая география СССР: Районная часть / Под ред. Н. Д. Пистуна. – К.: Вища школа, 1984. – С. 351.
- ⁴³Экономическая география Украинской ССР / Под ред. А. Н. Григорьева. – К.: Вища школа, 1984. – С. 238.
- ⁴⁴Экономическая и социальная география СССР / Под ред. В. Я. Рома; Т. 2. Региональная часть. – М.: Просвещение, 1987. – С. 317.
- ⁴⁵Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України / Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 липня – 2 серпня 2002 року, Судак, АР Крим / Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атака-Н, 2003. – С. 281.
- ⁴⁶Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К, 2003. – С. 56–58.
- ⁴⁷Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. Ред. А.П. Зайця. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – С. 3–4.
- ⁴⁸Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За загальною ред. В. Г. Яцуби. – К, 2003. – С. 56–58.
- ⁴⁹Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» // www.kmu.gov.ua.
- ⁵⁰Указ Президента України «Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку» від 26 квітня 2005 р. № 706/2005 // www.rada.gov.ua.
- ⁵¹Системний адміністратор // Контракти. – 2005. – № 13; 28 берез. // www.kontrakty.com.ua.
- ⁵²Бессмертный представил модель административно-территориальной реформы / www.for-ua.com/news/
- ⁵³Засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // www.kmu.gov.ua.