



ЛИТВИН

Володимир Михайлович —
доктор історичних наук,
професор, академік НАН України

АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: РЕТРОСПЕКТИВНЕ БАЧЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

У статті обґрунтовано авторський погляд стосовно невідворотності й невідкладності запізнюючої в часі адміністративно-територіальної реформи в Україні. Простежено основні напрями еволюції наукових знань про територіальну організацію українського соціуму, запропоновано ряд інноваційних підходів до відтворення його адміністративно-територіальної структури в історичній ретроспективі. Розмови про децентралізацію, за переконанням автора, можуть замкнутися на рівні політичної риторики, якщо не будуть підкріплені реальними діями у напрямі оптимізації адміністративно-територіального устрою.

Невідворотність адміністративно-територіальної реформи в Україні

Адміністративно-територіальний устрій кожної держави — це своєрідне дзеркало закладеного у її фундамент раціонального цілепокладання, показник зрілості владно-суспільних відносин, ефективності комунікаційних важелів та системи надання послуг громадянам. Держава може вважатися правовою й соціальною лише за умови, якщо її територіальна організація забезпечує розв'язання двоєдиного завдання: оптимального розподілу владних повноважень на управлінському й самоуправлінському рівнях та забезпечення надійного зворотного зв'язку в системі влада — соціум. Про належний рівень територіальної ідентичності можна говорити лише там і тоді, де й коли політичні й правові ініціативи влади відповідають інтересам громад і дістають суспільну підтримку. За відсутності останньої будь-які задекларовані реформи ризикують лишитися в полоні імітаційності або й спровокувати нові лінії розмежувань.

Регіональне розмаїття в Україні з притаманним йому калейдоскопом інтеграційних і дезінтеграційних векторів змін, асиметрією ціннісних орієнтацій і поведінкових стереотипів значною мірою є наслідком того, що впродовж століть населення, яке мешкало на її теренах, не було вільним у виборі власних

моделей територіальної організації. В ідеалі адміністративно-територіальний устрій має відображати специфіку внутрішньої «територіальної тектоніки» — розміри підконтрольної певному соціуму території, густота населення, оптимальність системи комунікацій, історично сформовані особливості розселення, роль міст як центрів тяжіння. У нашому ж випадку наслідком тривалої бездержавності й територіальної розчленованості стали відчутні диспропорції, сформовані «під потреби» держав-метрополій; в адміністративно-територіальному устрої вони відображають здебільшого чужі династичні інтереси, наслідки війн і дипломатичних угод, етнічних і міжконфесійних протистоянь.

Як периферійні простори різних держав і навіть різних, часто ворогуючих цивілізаційних систем українські регіони (а відтак і параметри регіональних і локальних ідентичностей) сформувалися під значним впливом диктату і ментальних настанов метрополій, і не випадково ми щодня й щогодини відчуваємо «підземні поштовхи», зумовлені успадкованими від минулого настроями відстороненості від суспільних справ, завищеними очікуваннями від влади й глибоко закоріненою недовірою до неї. Найвища стадія соціального конфлікту, на якій країна перебуває вже півтора року, супроводиться непомірним розширенням простору насильства, агресивності, нетерпимості до проявів інакшості. Гинуть люди, калічаються людські долі, стають практично непридатними для життя недавно ще густонаселені території. На такому фоні проблема оптимізації адміністративно-територіального устрою осмислюється як важкорозв'язна і справді є такою. Але маємо чітко усвідомлювати, що успадкований від СРСР адміністративно-територіальний устрій є одним із тих гальмівних чинників, які тримають країну у стані невизначеності, перманентної турбулентності, стають на заваді її функціонуванню в ролі суб'єкта світової політики.

Про те, що наша територіальна організація є недосконалою і потребує реформування, говориться впродовж усього часу існування

України як незалежної держави. Безліч дискусій на конференціях і круглих столах не просунули справу, за висновками фахівців, «далі взаємосуперечливих декларацій та неапробованих концепцій» [1]. Україна досі не має не лише Закону про адміністративно-територіальний устрій, а й навіть відповідної апробованої Стратегії чи Концепції. Внаслідок цього й досі не втратило своєї чинності (в частині, що не суперечить Конституції України) Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» 1981 року.

Головні суперечності й «нестиковки» в існуючій у країні системі адміністративно-територіального устрою можна звести до таких параметрів. У багатьох випадках на території міст існують інші міста, села, селища як окремі адміністративно-територіальні одиниці; є також чимало прикладів «територіальних вкраплень» (анклавів), які перебувають у територіальному підпорядкуванні інших територій. Дається взнаки надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні: хоча чисельність сільського населення незмінно скорочується, зменшується й кількість сіл, проте кількість сільрад, навпаки, з року в рік збільшується. У Конституції України відсутні такі існуючі на практиці категорії, як селище міського типу, сільрада, селищна рада, міськрада. Межі адміністративно-територіальних утворень лишаються нечіткими; як правило, вони встановлюються й змінюються на підставі розроблених земельно-порядними організаціями проектів землеустрою. Відсутній державний кадастр адміністративно-територіальних одиниць України, що надзвичайно ускладнює роботу в напрямі з'ясування природних, соціально-економічних, демографічних, історико-культурних та інших особливостей регіонів. Перелік таких недовладностей можна продовжувати. Але й без того ясно, що всі розмови про децентралізацію можуть замкнутися на рівні політичної риторики, якщо не будуть підкріплені реальними кроками у напрямі оптимізації територіальної структури. Більшість фахівців одностайні у висновку:

без адміністративно-територіальної реформи майбутнє розвиненої цивілізованої України немислиме [2].

Інша річ, що така реформа надзвичайно запізнїла у часі; практично всі наші сусіди на посткомуністичному просторі впоралися з цим «домашнім завданням» 15–20 років тому, за значно більш сприятливих обставин, ніж ті, з якими сьогодні зіткнулася Україна. В умовах анексії Криму Російською Федерацією і триваючої «гібридної» війни на Сході країни встановлення нових територіальних меж і «внутрішніх кордонів» буде дуже складною справою. Але оскільки іншого виходу в нас немає, доведеться, очевидно, пройти через нову хвилю болісних компромісів, взаємоузгоджень, непорозумінь. Головне тут — наявність чітко вираженої політичної волі з боку влади і забезпечення її підтримки на масовому рівні.

На важливості такої підтримки наголошуємо тому, що маємо сумний досвід 2005 р., коли ініційована «згори» адміністративно-територіальна реформа захлинулася на першому ж етапі, бо не дістала належного теоретико-методологічного й організаційного обґрунтування. Інстинктивне побоювання усяких реформ закладене в ментальності колишньої «радянської людини», адже доволі часто вони оберталися погіршенням соціальних стандартів, а то й перетворювалися на відверте ошуканство. Мешканці сіл особливо бояться всіляких «укрупнень» адміністративно-територіальних одиниць, бо це віддаляє від них осередки надання послуг, а за відсутності надійної транспортної мережі створює безліч незручностей. На заваді добровільному об'єднанню постає спротив місцевих посадовців, які ризикують втратити джерела власного добробуту. Щоб реально втілити в життя декларовану реформу, владі доведеться не тільки проявити тверду політичну волю, а й переконати громадян, що запропоновані заходи підуть на користь усім.

Можна констатувати, що довгоочікувана адміністративна реформа у нас уже «на старті»: ухвалена урядом методика формування спроможних територіальних громад, прийнятий Верховною Радою Закон «Про добровільне

об'єднання територіальних громад», створення Фонду регіонального розвитку відкрили шляхи для впровадження на низовому рівні механізмів децентралізації, а також для відповідних місцевих ініціатив. Фінансова децентралізація вже забезпечила надходження лише за перший квартал 2015 р. 5 млрд грн додаткового ресурсу до місцевих бюджетів. На місцевий рівень повернуто функції містобудування та архітектури. Напрацьовуються відповідні зміни до тексту Конституції. У планах законодавчої гілки влади легалізація місцевих референдумів; вона має дати громадам право контролю над обраною владою. Відповідні повноваження має дістати Рахункова палата, яка слідкуватиме за питаннями використання ресурсів. Наступним кроком стане прийняття більш чіткого й зрозумілого Закону про місцеве самоврядування.

І все ж небайдужих до майбутнього України громадян не полишає відчуття тривоги. Чи не наступаємо ми вкотре на ті самі граблі, коли законотворча діяльність випереджає громадянську активність, а роз'яснювальній, пропагандистській діяльності не надається належної уваги ані в центрі, ані на місцях? Майже цілковите зруйнування системи громадянської освіти призвело до помітної деінтелектуалізації соціуму, а реалії «гібридної» війни відчутно збільшили потенціал «взаємонерозуміння» й соціального цинізму. Чи можемо за таких умов бути впевнені, що громадяни усвідомлюють невідворотність адміністративно-територіальної реформи навіть у тій складній ситуації, в якій нині перебуває Україна? Чи здатен бодай освічений прошарок суспільства вловити реально існуючий зв'язок між «недореконструкцією» й слабкістю держави? І чи запропонувала влада соціуму зрозумілу перспективу його розвитку після того, як війна на Сході закінчиться?

Адміністративно-територіальну реформу непродуктивно розглядати як короткотермінову кампанію, розраховану на тимчасовий успіх задля усунення найбільш кричущих розбіжностей у законодавстві, отримання преференцій від міжнародних кредиторів чи оптимізації надання послуг населенню. Усвідомлюємо ми

це чи ні, але ефективною вона буде лише за умови докорінної зміни акцентів від управлінських до самоуправлінських і від пріоритету державних інституцій до активізації громадянського суспільства. Паростки останнього виразно проявилися у волонтерському русі на підтримку армії, у новому розумінні патріотизму і європейськості. Але все ще дається взнаки очевидна невідповідність між декларативними заявами про відданість демократії й праву та реальними діями політиків, які навіть у парламенті відверто ігнорують норми трудового законодавства. Насторожує і те, що влада не поспішає прислухатися до рекомендацій науки принаймні у тій її частині, яка прямо стосується модернізації усіх сфер суспільного життя.

Той факт, що Україна дедалі більше стає «країною втрачених можливостей», «некомпетентного суверенітету», потребує всебічного наукового аналізу, і без осмислення витоків архаїки в адміністративно-територіальному поділі тут просто неможливо обійтися. Адже очевидно, що закріплена в ньому соціокультурна біполярність унеможливорює консолідацію соціуму на базі якоїсь однієї з культурно-історичних традицій — європейської чи євразійської. Хоч як гірко це усвідомлювати, але відмінні соціокультурні коди українських регіонів поглиблюють демаркаційні лінії в суспільстві, а довго жити у стані розколу воно не зможе. Перспективи примирення ворогуючих сторін і сталого регіонального розвитку вирішальною мірою залежатимуть від рівня осмислення й усунення перекосів і деформацій у регіональній структурі, а цього можна досягти лише на базі серйозного науково-методологічного «оснащення» довгоочікуваної реформи.

Еволюція адміністративно-територіального устрою: стан наукового осмислення

За умов глобалізації незмірно зріс інтерес соціогуманітарних наук до проблем територіального облаштування соціумів, суверенітету, форм державного устрою. Зокрема, поставлено під сумнів здатність національних держав бути

головною «точкою відліку» у соціальному аналізі. На зміну концепціям «методологічного націоналізму» приходять різні версії «методологічного територіалізму», «космополітичного реалізму». Але інтерес до вибудови версій «десуверенізації» виявився короткочасним. Оскільки державна територія повсюди осмислюється як цінний, невідновний у своїй основі ресурс, за який ведуться війни, сьогодні частіше говорять про «постсуверенізацію». Нова культура інноваційного мислення вибудовується в руслі підвищеного інтересу до процесів становлення територіальних меж і відповідних управлінських структур. З цього погляду історія адміністративно-територіального устрою постає як вдячний об'єкт соціального аналізу. Адже вона відкриває широкі можливості для простеження еволюції людини в її непростих відносинах з природою й сусідами, процесів засвоєння соціумами специфічних форм самоорганізації, етичних норм, культурних навичок. А головне — на цьому конкретному матеріалі виразно проглядається заміна донедавна популярних етнологічних парадигм соціокультурними — з підвищеним інтересом до проблем ментальності, регіональної самосвідомості, локальних рівнів спілкування.

У цьому контексті цілком назрілою, на наш погляд, є розмова про стан вітчизняної історичної освіти. Попит на історичне знання у суспільстві величезний, але задовольняється він украй погано. Полиці книгарень прогинаються від літератури «конспірологічного» спрямування, а малотиражні видання академічних інститутів та провідних кафедр історичного профілю практично не мають шансів не тільки стати поруч із ними, а й потрапити у фонди обласних і вузівських бібліотек. Внаслідок цього навіть історичний загальний мало обізнаний із новітніми методологічними підходами в суспільствознавстві, оснований на новому розумінні взаємодії по лінії глобальне/національне/регіональне/локальне, на усвідомленні ролі території як ресурсу, на переосмисленні ролі кордонів і трансграничності, специфіки пограничних соціумів, психологічного виміру «життя на межі». Спрощені трактування з помітним

етноцентричним (чи слов'яноцентричним) ухилом домінують, зокрема, і в аналізі еволюції адміністративно-територіального устрою на території України. Важко пояснити, чому відлік тут ведеться від часів Київської Русі. Адже вже за півтора тисячоліття до того, як княгиня Ольга зайнялася облаштуванням погостів для збирання данини, у межах сучасної України існували десятки протодержавних і державних утворень, які мусили займатися тим самим.

Здається, ми явно недооцінюємо фактор потужних цивілізаційних впливів, який, починаючи з VII ст. до н.е., мав у своїй основі європейський (середземноморський) вектор і упродовж століття зробив Північне Причорномор'я ареною «зустрічі» і взаємодії цілого ряду етносів, держав, культур з власним алгоритмом владних і центр-периферійних відносин. Близько двох тисяч років проіснував заснований греками в Криму Херсонес Таврійський, який із маленького міста-поліса перетворився на центр великого територіального державного утворення, до складу якого увійшли землі Південно-Західного Криму з містами, поселеннями, укріпленнями, з власними традиціями демократичного устрою. Цивільними й воєнними справами керувала колегія архонтів, охоронцем закону вважалася колегія номофілаків. Коли ослаблений війнами зі скіфами Херсонес увійшов до складу Понтійського царства близько 110 р. до н.е., тут було розміщено понтійський гарнізон, який займався поміж іншим збиранням данини на користь Мітрідата VI Євпатора. Пізніше упродовж майже 100 років Херсонес був центром римської військової присутності в Криму. Незрозуміло, чому його яскрава і насичена подіями історія (як, до речі, й історія інших грецьких і римських колоній у Північному Причорномор'ї) опинилася поза увагою дослідників еволюції адміністративно-територіального устрою на території України.

Що ж до оціночних критеріїв відносно централізаторських функцій у Київській Русі, то останні, особливо у політико-правовій літературі, уявляються дещо перебільшеними. Варязька династія Рюриковичів представляється у вигляді політичної сили, яка здійснила за-

воювання давньоруських земель і поставила собі на службу головний тогочасний суспільний ресурс — землю. У такий спосіб, мовляв, здійснювався перехід від прямого використання військової сили до створення більш опосередкованої системи адміністративного управління територіями, відбувалася централізація управління, був здійснений адміністративно-територіальний поділ Русі, який враховував територію розмежування східнослов'янських племенних союзів і базувався на ідеології християнства. Коли пишуть про синкретизм київської влади і давньоруського суспільства, про владу як основу суспільного консенсусу, часто не беруть до уваги очевидні факти біфуркацій і флуктуацій, які зрештою призвели до формування багатоцентрної структури політичних і культурних тяжінь. У мирний час ресурс влади у принципі був достатнім для того, щоб тримати населення у покорі. Але випробування ординським завоюванням він не витримав.

Коли йдеться про наступний, литовсько-польський етап еволюції вітчизняного адміністративно-територіального устрою, більш глибокого осмислення потребує відповідна для української історії дата — 1569 рік. Рік укладення Люблінської унії — це не тільки виразний вододіл між литовською, лояльною до руського права й руської мови, добою і часом, коли, потрапивши під безпосередню юрисдикцію Польської Корони, українські землі стали об'єктом посиленої експансії, колонізації, покатоличення. Важливо бачити за цією датою те, на що звертає увагу американський дослідник Т. Снайдер: межу, за якою з однієї домодерної (польської) нації почали утворюватися чотири модерні — польська, українська, литовська й білоруська [3]. Простеживши в такий спосіб зв'язок між втратою суверенності й націєтворенням, надалі буде легше пояснити труднощі, на які наражалися проекти створення національних держав за умов іноземного панування.

Суттєвого переосмислення, на наш погляд, потребує історія української козацької держави, з якою справедливо пов'язують пошук власних вітчизняних моделей територіаль-

ної організації у вигляді полково-сотенного устрою. Евристична цінність таких підходів, утім, істотно знижується внаслідок перебільшення ступеня демократизму запорозького козацтва, освіченості й толерантності його ватажків. Канонам науковості шкодить і доволі часто практикуване спрощення відносин між Запорожжям і Кримським ханством, які вкладаються у формулу протистояння «осілої» й «кочівницької» цивілізацій. Тут варто, очевидно, пильніше придивитися до системи аргументів, використаних у світовій науці в процесі переосмислення феномену номадизму. Те, що впродовж багатьох років ототожнювалося виключно з архаїкою й варварством, нині постає у зовсім іншому світлі, з акцентом на специфіці скотарських цивілізацій як втіленні особливих, заснованих на близькості до природи, засобів соціальної адаптації. Водночас йдеться і про новий ракурс у простеженні ролі погранич в історичній долі українського народу — вони розглядаються вже не тільки у ключі протистоянь, а й у контексті взаємозв'язків і взаємовпливів, крос-культурних контактів, мовних і культурних запозичень тощо.

Не зайвими уявляються і деякі нові акценти у поясненні мотивації уведення властями Російської імперії «нового поверху» управління в українських губерніях у вигляді генерал-губернаторств. Концепти русифікації та боротьби з автономістськими прагненнями на місцях, які зазвичай домінують у традиційних аналітичних схемах, прояснюють багато що, але далеко не все. У свій час японський українознавець К. Мацузато звертав увагу на те, що три генерал-губернаторства, які існували на сучасній території України у першій половині XIX ст., належали до різних типів, і їхнє функціональне призначення було різним [4]. Київське генерал-губернаторство розглядалося як частина Західного краю, а тут найбільш животрепетними для влади були польське і єврейське «питання». Малоросійське генерал-губернаторство утворювалося як своєрідний полігон для випробування асиміляційних проєктів і було скасоване, як тільки влада дійшла висновку, що це завдання значною мірою ви-

конане. Що ж до Новоросійського генерал-губернаторства, то його функції визначалися, виходячи переважно із завдань господарського освоєння новоприєднаних земель. В усіх трьох випадках акцент робився не стільки на забезпеченні асиміляційної активності церкви, школи, армії, скільки на завданнях легітимації владних структур та здобутті лояльності підданих. Чимало важили для влади й завдання символічного присвоєння простору.

Етнополітична тема (так зване національне питання) з'явилася у відносинах центральної влади Російської й Австро-Угорської імперій та місцевих еліт у середині XIX ст. Відтоді нав'язування українцям російської етнічної ідентичності стало для Санкт-Петербурга головним мотиваційним стимулом і супроводилося фактичною заборонаю будь-яких громадських ініціатив. Законодавство Австро-Угорської імперії виявилось більш ліберальним, що й зумовило перенесення у Галичину центру українського національного руху. Саме тут з'явилися на рубежі тисячоліть доволі сміливі для свого часу проєкти децентралізації, національно-територіального автономізму, федералізму. Вони й визначили значною мірою напрям пошуків власних, українських моделей територіальної організації в часи нетривалого існування УНР та ЗУНР.

Як показовий симптом варто розглядати той факт, що у тексті розроблюваної вітчизняними правниками під керівництвом М. Грушевського Конституції, прийнятої 29 квітня 1918 р., з'явилось поняття відновлення власного державного права. Апеляція до державницької традиції, перерваної у XVIII ст., супроводилася чітким формулюванням категорії «народ України» («громадяни Української Народної Республіки всі разом»). І саме народ визнавався суверенним об'єктом права і в управлінській, і в самоуправлінській площині.

Запропонована М. Грушевським нова територіальна структура ґрунтувалася на принципі земельного поділу, який, принаймні в теорії, забезпечував урахування в адміністративно-територіальному устрої загальноукраїнських інтересів, етнічних меж, історичних традицій.

Але за умов громадянської війни, ускладненої іноземними втручаннями, жодного шансу на практичне втілення цей проект не мав.

На ґрунтовний спеціальний аналіз заслуговують заходи радянської влади, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою. Важливо, по-перше, пояснити, яким політичним цілям слугувала безпрецедентна вакханалія реорганізацій і перекроювань територій упродовж 20-х — початку 30-х років. По-друге, відповісти на питання, чому саме адміністративно-територіальна реформа виявилася «слабкою ланкою» в системі лібералізаційних заходів, пов'язаних з переходом до нової економічної політики.

У цьому зв'язку напрошується і ще цілий ряд запитань. Чому розпочата 1923 р. реформа, підпорядкована на першому етапі завданням скорочення управлінського апарату, не дала тієї економії коштів, на яку розраховувала правляча партія? Чи сумісний взагалі закладений у її фундамент принцип «демократичного централізму» із завданнями децентралізації на управлінському рівні? Чому розпочата з таким апломбом політика коренізації на очах перетворювалася на свою протилежність? Де взагалі межа між реформами й контрреформами? І ширше — чи не стали фатальними для компартії обрані нею для поліпшення власного іміджу позірні принципи федерації та етнічності як основи територіальних розмежувань?

Якщо говорити у цьому контексті про Україну, то тут очевидне одне. Панічний страх Й. Сталіна перед перспективою «втрати» України внаслідок польської експансії створив настільки викривлене дзеркало взаємовідносин на владному рівні, за якого не могло бути й мови про довіру і політичну культуру як таку. Ставка на насильство в політиці більшовицьких лідерів вправно маскувалася, але те, що саме на ній ґрунтувалися модернізаційні за формою ідеї з акцентом на месіаністських настановах «загального ошасливлення», на місцях було усвідомлено раніше, ніж у центрі. Гіпертрофія адміністративних методів була лише «доважком» до стратегії соціальної селекції, за допомогою якої влада розраховувала придушити протестні на-

строї в республіках. Але й відмова від риторики, ґрунтованої на апологетизації «національного принципу», уявлялася невідгідною за умов, коли в головах високопосадовців ще жевріли надії на «світову революцію». Звідси та кричуща непослідовність національної, а відтак і регіональної політики, яка яскраво проявилася у реформаторських зусиллях 20—30-х років. Однією рукою нашвидкуруч створювалися національні райони та сільради, другою «під корінь» знищувалися кадри місцевих управлінців, які мали цим процесом керувати. А верхом безглуздя стало утворення за ініціативою Кремля, без будь-яких на те підстав, Молдавської автономії, яке доволі скоро обернулося для України, і не лише для неї, гострими проблемами, відлуння яких відчуваємо і дотепер.

Зрештою, десятирічна вакханалія чотириразових реорганізацій з переходами від двоступеневої до тріступеневої системи і навпаки несподівано для багатьох повернула суспільство «у точку, з якої все починалося», — обласна структура, на якій у 1932 р. ці реорганізації зупинилися, була всього лише погіршеною копією колишньої губернської. Єдиний позитив, з яким з висоти часу можна пов'язати адміністративно-територіальні реформи 20—30-х років, полягав у появі міжреспубліканських, хай і часто доволіно проведених, кордонів. Саме вони наприкінці ХХ ст. забезпечили відносно безболісний процес розчленування СРСР і відкрили Україні шлях до реальної незалежності.

Державна незалежність відкрила новий спектр можливостей оптимізації адміністративно-територіального устрою України. Але повноцінно реалізувати її можна було лише за умов відмови від адміністративно-командної системи і стимулювання демократичного процесу, утвердження ринкових пріоритетів, забезпечення ідеологічного плюралізму. Суспільство очікувало від «нових еліт» твердих і рішучих кроків, у тому числі у напрямі мінімізації регіональних асиметрій, унормування правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, їх укрупнення чи, навпаки, розукрупнення. Пропозицій знизу, аж до відверто фанта-

тичних, не бракувало. Але для владних структур додання тоталітарного стилю взаємовідносин із суспільством виявилось складною справою. Неприродний симбіоз колишньої номенклатури з недавніми дисидентами створював ефект руху «у різні боки», і якщо Президент волів на якийсь час зберегти у цій сфері статус-кво, то Голова Верховної Ради, навпаки, обстоював для областей принцип доволі широкої адміністративної автономії. Дехто, зокрема В. Чорновіл, задекларував свою прихильність ідеї федеративного устрою України, останній невдовзі, щоправда, дезавуював її. В усякому разі, суспільний інтерес до проблем територіального облаштування виявився високим, і за всієї розбіжності у підходах домінували у ньому ідеї самодостатності й самореалізації. На жаль, для влади виявилися більш прийнятними інші пріоритети: суспільну активність вона спрямувала в русло пошуку формули «національної ідеї», а постулат самодостатності трансформувала у пошук геополітичного захисту, переважно на основах «багатовекторності».

Справедливості заради варто зауважити: гостра фінансова скрута, що навалилася на країну, блокувала будь-які реформаторські ініціативи. Але ніщо, крім гострих незгод на елітному рівні, не заважало створенню наукового і науково-методологічного забезпечення майбутньої реформи. Утім, зіткнувшись у 1992–1994 рр. з реальною проблемою кримського сепаратизму, офіційний Київ волів за краще перечекати. Створення просторової основи регіонального розвитку було «до кращих часів» заблоковане, і це не могло не позначитися на самопочутті багатьох ентузіастів, які воліли реальних змін. Кількість «ініціатив знизу» відчутно скоротилася. Хіба що в передвиборних програмах тема оптимізації адміністративно-територіального устрою звучала на повний голос, але виходу на практику ці ідеї не мали. Не набагато поліпшило ситуацію і кількаразове реформування системи місцевого самоврядування.

Надії на подолання «кризи централізму», здавалося, пробудила «помаранчева революція». Задекларована владою зміна системи управління державою передбачала «повну

передачу повноважень і ресурсів на місце, до місцевого самоврядування». Йшлося про те, щоб поставити у центр уваги людину, її інтереси й потреби і цим забезпечити відповідність курсу на європейську інтеграцію [5]. Але коли пишномовні декларації почали трансформуватися у конкретні цифри, виявилось, що уряд Ю. Тимошенко запланував не децентралізацію повноважень і ресурсів, а всього лише обмежену деконцентрацію влади. Цифри довільно визначалися у владних кабінетах, суперечили одна одній, ні з ким не узгоджувалися. І перші ж громадські обговорення виявили, що у розрекламованій реформі забагато популізму й імпровізацій, але надто мало турботи про інтереси громадян. Навпаки, плановані укрупнення територій передбачали віддалення центрів надання послуг від мешканців, що за умов транспортного колапсу означало суттєве погіршення соціальних стандартів. Несприйняття реформи на місцях було настільки очевидним, що «без зайвого шуму» її згорнули, навіть не розпочинаючи. Урядова команда, що протрималася при владі ледве сім місяців, не зробила навіть спроби проаналізувати причини невдачі. А надалі незгоди на владному рівні сягнули такої напруги, що згадки про необхідність оптимізації територіальної структури взагалі надовго зникли з інформаційного поля.

Замість української влади відповідну аналітичну роботу виконала група зарубіжних експертів, авторів проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні». Тут усі крапки над «і» були розставлені досить чітко — з констатацією того, що від початкових прогресивних змін у напрямі розширення регіоналізації та самоврядування українська влада повернулася до регресивних кроків у напрямі централізації. Ситуація, що склалася в результаті, визнавалася непридатною у багатьох аспектах — інституційному, економічному, соціальному. Законодавча основа місцевого самоврядування існувала, як «потьомкінські села», лише на папері. «Це означало, що підхід до регіонального розвитку ніяк не передбачав надання свободи регіональним виборним органам, а лише зобов'язував їх виконувати рішення щодо

соціально-економічного розвитку, прийняті урядом на центральному рівні, майже так само, як це було за радянських часів» [6].

Керівник проекту Жан-Люк Поже з посиленням на численні приклади з практики Європейського Союзу проаналізував, чому Україна опинилася на роздоріжжі реформ, і переконливо довів, наскільки їй потрібна комплексна система управління територіальним розвитком з визначенням різних рівнів повноважень на державному, регіональному, місцевому рівнях. Особливий наголос було зроблено на необхідності Державного фонду регіонального розвитку. Його колега Петро Моргос вважав за потрібне докладно пояснити, у чому європейці вбачають відмінність між децентралізацією (передачею повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів) та деконцентрацією (передачею частини функцій державного управління на місцевий рівень). Водночас він зауважив, що у законопроектах, запропонованих в Україні, міститься радше «перелік побажань»: ними не визначається зв'язок між величезним обсягом відповідальності та фінансовою спроможністю місцевих громад виконувати ці завдання [7].

Десятиріччя, що минуло відтоді, мало що змінило у структурі влади й місцевого самоврядування в Україні. Даються взнаки й постійні фінансові негаразди, і своерідна адміністративна інерція, і відсутність спеціального органу, який мав би опікуватися реформою. Головними ускладнюючими чинниками виступають, зрозуміло, втрата Криму й «гібридна» війна на Сході країни. Очевидно, що заплановані на жовтень поточного року місцеві вибори на основі українських законів на півострові не відбудуться, а на непідконтрольній Україні частині Донбасу ймовірність їх проведення під великим питанням. Аналітики справедливо тривожаться: все було б добре, якби адміністративно-територіальна реформа не торкалася такої складної теми, як об'єднання, злиття, укрупнення місцевих громад, тобто джерел влади тих самих органів самоврядування. У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади в Україні (квітень 2014 р.) зазначається, що реформа має завершитися 2015–2017 року. «І так постає класична аристотелівська дилема про вибір з двох зол: або вибрати місцеве самоврядування на рік чи два з усіма наслідками (витрата бюджетних коштів, невмотивованість обраних, корупційні ризики), або нікого не переобирати і ще той самий рік-два мати справу з антиукраїнськими елементами в місцевому самоврядуванні, ще й порушити Конституцію і низку законів» [8].

Отже, що маємо на сьогодні у підсумку? Нереформовану адміністративно-територіальну структуру, в якій химерно сплелися рудименти далекого минулого, спадщина різноспрямованих реформаторських зусиль, наслідки чвар і незгод на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях. Регіональна поляризація не виявляє тенденції до затухання; навпаки, розлита у просторі країни агресивність, інтолерантність, схильність до насильства провокує виникнення нових демаркаційних ліній. До того ж у країні відсутній реальний провайдер реформ, а кадровий потенціал нинішньої влади настільки ж слабкий, наскільки корумпований і в якійсь частині навіть схильний до саботажу.

З децентралізацією у системі державного устрою сьогодні пов'язується безліч надій. Коли у складі Конституційної комісії створювалася група з децентралізації, бажаних працювати у ній виявилось стільки, що порівняно з іншими групами вона стала найбільшою. Утім, не може не турбувати те, що стратегія поетапної децентралізації поки що докладно не прописана у жодному з документів, що виходять від уряду чи парламенту. Більш-менш чітко артикулюється лише постулат: децентралізація не має нічого спільного з федералізацією. Такий наголос можна зрозуміти: адже ідея федералізації посилено нав'язується нам агресором — Російською Федерацією, попри те, що в самій Росії ставлення до федеративного устрою далеко не однозначне. Утім, надмірна категоричність у протиставленні унітаризму й федералізму у світовій науці вже, здається, подолана. Поміж цими двома формами державного устрою з'явилася проміжна ланка — ре-

гіональна держава; перевірка її «на міцність» відбувається, приміром, в Італії. А деякі теоретики федералізму (П. Кінг) уже кілька років поспіль доводять, що типологія унітарний/конфедеративний/федеративний себе зжила і від неї давно пора відмовитися [9].

Світовий досвід переконливо свідчить: у процесі реформувань у цивілізованому світі прийнято опікуватися не стільки формою між-регіональних відносин, скільки їх змістовним наповненням. Франція пережила 25-річний процес децентралізації, наслідком якого стала своєрідна модель «периферійної влади» й «функціонального регіоналізму». Територіальний устрій Франції складається з п'яти рівнів: національного, регіонального, рівня департаментів, міжмуніципального та муніципального. Два з них — рівень департаментів та муніципальний — вважаються застарілими, але ніхто не поспішає їх усувати з огляду на консерватизм населення. Адже французи вважають ці рівні складовими власної індивідуальності та національної культури.

Модель адміністративно-територіального устрою, що склалася у ФРН, найчастіше кваліфікується як «кооперативний федералізм». Запроваджена після Другої світової війни з ініціативи США, ця модель розглядається як наслідок успішної децентралізації. Територіальні реформи, реалізовані у 70-х і 90-х роках минулого століття, звелися до злиття муніципалітетів і зменшення загальної кількості адміністративних районів. Кількість громад скоротилася з 24 до 8,5 тисяч, а кількість адміністративних районів — з 23 до 12.

Оскільки в Україні домінує однозначно негативне ставлення до федералізації, найбільш прийнятною для неї більшість експертів вважає так звану континентальну модель, яка пройшла апробацію не лише у Франції, але й у Польщі. Саме вона забезпечує оптимальне сполучення місцевого й центрального рівнів управління; не випадково польська модель розглядалася як еталонна у контексті спроб проведення української реформи 2005 р. Однак, як показав досвід, ніякі запозичення успіху реформування не гарантують.

У Європі сьогодні доволі гучно лунають голоси скептиків, які взагалі не бачать ані потрібного сценарію для масштабних реформ в Україні, ані відповідних соціальних і політичних умов. Колишній федеральний канцлер Австрії Вольфганг Шюссель, посилаючись на результати досліджень Віденського інституту міжнародних економічних досліджень, доводить, що допоки на Сході України триватиме конфлікт, «що висмоктує з країни усі сили», всі спроби провести реформи будуть безуспішними. Можна погоджуватися чи ні з логікою його розмірковувань щодо того, що два напрями інтеграції не мають бути взаємовиключними, оскільки ряд важливих для України експортних товарів залежать від російського ринку [10]. Однак очевидно, що відзначене ним переплетення політики й бізнесових інтересів створить на шляху реформування чимало проблем.

Чи є адміністративно-територіальна реформа в Україні невідворотною?

Природно, що за умов найглибшої в історії країни системної кризи думки політиків і експертів у цьому питанні істотно розходяться. Прислухаємося, однак, до найбільш тверезих аналітиків, які водночас виступають у ролі провайдерів реформи. «Я наполягаю на тому, — твердить, приміром, Ю. Ганущак, — що без реформи адміністративно-територіального устрою всі розмови про децентралізацію будуть не більше ніж імітацією. Тому що в першу чергу ця реформа передбачає передачу влади дієздатним органам місцевого самоврядування» [11].

З чого починати? У загальнометодологічному плані, як нам уявляється, з освоєння тих нових підходів у світовій науці, які змусили іншими очима подивитися на проблеми центральності/периферійності, кордонів, погранич, ідентичностей. У контексті пізнавальних «поворотів» кінця ХХ ст., одним з яких виявився і просторовий, формується оновлене предметне поле регіоналістики як науки про простір і територіальність. Пограниччя осмислюються на макро-, мезо- й мікрорівнях, у діахронному й синхронному зрізах, представля-

ються і як реальні, і як символічні простори. Через феномен граничності сприймаються час і простір, цивілізаційні та інші розлами, явища маргіналізації і «культурної дислокації». Поміж іншим концепт пограниччя дає змогу грамотно аналізувати явища самовідтворюваної амбівалентності у поведінкових стереотипах. «Гібридність» ідентифікаційних моделей може довго нічим себе не проявляти, а може й миттєво активізуватися під впливом зовнішніх втручань чи інших чинників. «Атомізоване середовище» погранич здатне слугувати ресурсом для формування негативних моделей сприйняття інакшості, ризикогенних солідарностей, кримінальних структур.

Якщо ж говорити про організаційно-практичні параметри аналізу шляхів реформування адміністративно-територіального поділу, то відповідні напрацювання фахівців з теорії управління, здійснені ще на рубежі тисячоліть, не втратили своєї актуальності й сьогодні. Йдеться про уважний аналіз змін адміністративно-територіального устрою в історичній ретроспективі, сталості (чи несталості) певних ділянок державних та адміністративних кордонів, природно-історичної основи адміністративного районування. Мають зацікавити дослідників і мережі відомчого поділу країни: інколи вони точніше, ніж параметри адміністративно-територіального устрою, відбивають реальне господарське, соціальне, транспортне членування територій. Розроблення нових моделей регіоналізації має базуватися на вивченні ареалів тяжіння основних міст, аналізі їхнього забезпечення відповідними ресурсами й інфраструктурою, комплексному вивченні феномену регіоналізму включно із сепаратистськими проявами [12].

Чи можемо ми бути впевнені у тому, що ідеї децентралізації, які нині є популярним світовим трендом, адекватно сприйматимуться вітчизняним політичним загалом і пересічними мешканцями? І чи зрозуміє критична маса населення необхідність об'єднання на низовому, громадському рівні? На жаль, ніяких гарантій щодо цього сьогодні ніхто дати не може. Інерційність суспільної свідомості сягнула у

нас такого рівня, що село з 2000 мешканців готове змиритися з відсутністю інвестицій і з тим, що зібраних з них податків заледве вистачає на зарплату сільському голові, але й чути не бажає про можливість добровільного об'єднання з сусідньою сільською громадою. Запевненням щодо того, що приплив інвестицій після укрупнення докорінно поліпшить і транспортну мережу, і систему медичного обслуговування, мало хто вірить — адже поки що реорганізації, як правило, не поліпшували соціальне самопочуття мешканців. Соціологи констатують: тривога перед невідомим і непроясненим глибоко закорінена в людському мисленні, а деякі страхи, ймовірно, можуть закріплюватися й передаватися навіть на генетичному рівні. Дискомфорт і незахищеність перед тиском обставин, стресогенні чинники, що є наслідком непрозорості, неефективності, корумпованості у владі, вже зробили український соціум «суспільством ризику». «Тож мусимо констатувати помітну моральну деградацію суспільства, котра, якщо ця несприятлива тенденція не буде подолана, здатна призвести до повного морального банкрутства й руйнації навіть тих примарних інституційних засад громадянського суспільства, які наразі існують» [13].

Україна багато чим ризикуватиме (аж до можливості втрати незалежності), якщо в її владних коридорах і надалі домінуватиме апробований традицією принцип «змінювати усе так, щоб у підсумку нічого не змінювалося». Світовий досвід свідчить, що територіальні реформи були успішними там і лише там, де забезпечували субсидіарність (прийняття рішень на найнижчому з можливих рівнів), прозорість, самодостатність місцевих громад. Та парадигма регіонального розвитку, яка за останні півроку утвердилася у світовій науці і в управлінській практиці, виходить із розуміння муніципальної влади як однієї з форм реального народовладдя, вибудованого не за канонами ієрархії, а за принципом мережі. Не йдеться, зрозуміло, про прямі запозичення чужого, нехай і найкращого, досвіду. Але вітчизняні політичні аналітики настійливо рекомендують: «Необхідно розподілити владні повноваження між центральною

владою і місцевим самоврядуванням відповідно до принципу субсидіарності, передавши громадам право вирішувати всю сукупність проблем, що впливають із їхніх спільних на території проживання інтересів, збалансованих з територіальними економічними ресурсами. Це дасть потужний поштовх для активності громадян, підвищення їхньої відповідальності, зміни ментальних характеристик, розвитку демократії і громадянського суспільства, формування нового образу держави» [14].

Надзвичайно багато залежатиме від вдало обраних термінів для нових адміністративно-територіальних одиниць. Лексика реформування має бути зрозумілою громадянам і не відлякувати їх ані постмодерністськими новаціями, ані поверненням до архаїки. Операціоналізація понять і термінів, на наше переконання, — одна з найскладніших у методологічному сенсі складових наукового програмування; тут надзвичайно важливо забезпечити поліфонічність і об'ємність того предметного поля, в якому ці терміни можуть застосовуватися. Обов'язкова умова — простеження етимології понять, з'ясування їхнього походження, мовно-стилістичного родоводу.

З цього погляду обидві запропоновані новації — запровадження термінів *повіт* і *державний урядник* — навряд чи можуть вважатися оптимальними в умовах XXI ст. Не кажучи вже про фінансовий бік справи (адже міняти доведеться усе — від печаток і вивісок до низової документації), не можна не зважати на можливий негативний вплив на свідомість людей, особливо старшого покоління, ідеології «повернення» в імперські часи. Термін *повіт* (уезд) як частина губерньської структури в Російській імперії може асоціюватися з провінційністю, а поняття *урядник* — із заскоружлістю й «солдафонством». Обидва терміни до того ж погано піддаються перекладу на іноземні мови, насамперед англійську. Обсяг повноважень «державного урядника» у запропонованому вигляді видається з великим; якщо він, як колись губернатор, зможе зупинити рішення виборних органів, що залишаться від реального самоврядування? Адже наші закони так

часто в деяких своїх положеннях не відповідають Конституції чи іншим законам, що знайти привід для втручання державному уряднику буде неважко. А надалі звична для наших реалій судова тяганина може взагалі паралізувати управлінський процес.

Якщо говорити у цьому контексті про ту частину Донбасу, яка поки що практично не підконтрольна київській владі, то тут варто особливо уважно підходити до вибору оціночних критеріїв і форм прямої демократії. Штучно нав'язані екстремістами за активного сприяння пропагандистської машини Російської Федерації сепаратистські й федералістські гасла — здебільшого лише камуфляж, зручні симулякри, покликані маскувати реальні інтереси тих, хто звик мислити категоріями сили, надприбутків, хабарництва тощо. Ошукані, дезорієнтовані пересічні громадяни над усе мріють сьогодні про спокій і нормальний рівень життя, і якщо офіційний Київ хоче повернути їхню довіру, він мусить «працювати на випередження» і послідовно, крок за кроком, виробляти для проблемного регіону стратегію економічного й політичного прагматизму. Відновлення інфраструктури Донбасу й модернізація виробництва, поєднані з елементарною увагою до потреб людей і послідовною децентралізацією повноважень і фінансів, безперечно, знімуть синдроми недовіри разом із фобіями, що їх супроводжують.

Отже, можемо констатувати, що адміністративно-територіальна реформа, попри обережні заяви її головного провайдера про те, що «ніхто нікого не буде підганяти» і «ніхто не збирається нічого примусово ліквідувати» [15], все ж впевнено виходить на старт. А коли так, у завершальну фазу має увійти і робота у напрямі науково-методичного забезпечення реформи. І тут особливі надії ми покладаємо на оновлену регіоналістику. Чому саме на неї? По-перше, тому, що вона забезпечує інтердисциплінарний науковий простір, у якому легко поєднуються зусилля правознавців і істориків, соціологів і культурологів, фахівців з теорії управління й менеджменту тощо. По-друге, тому, що інтенсивні процеси диверсифікації,

які у цьому просторі відбуваються, уже завершилися концептуальним оформленням цілого ряду субдисциплін, які, кожна своїми методами, простежують складні процеси соціальної динаміки в минулому і в сьогоденні, і цей процес має тривати. Якщо, приміром, історична регіоналістика впродовж кількох років не лише чітко окреслила власне предметне поле, але й вийшла на осмислення концептів регіоналізму, центральності/периферійності, кордонів і погранич, то чому ми не вправі чекати такого ж прориву і від політичної регіоналістики? Потретьє, саме регіоналістика, перебуваючи одночасно у сфері впливу антропоцентризму й геополітики, найбільш активно осмислює сьгодні явища асиметрії й логіку розмежувань. Соціокультурний підхід, який домінує у регіональній аналітиці, здатен виводити на цікаві узагальнення щодо взаємодії часу і простору, ціннісно-сміслових рефлексій відносно різних іпостасей регіоналізму, транскордонності, рубіжної комунікативності тощо.

У різних країнах, на різних континентах науковці сьгодні єдині в упевненості: часи єв-

ропоцентризму як основного пояснювального модуля минули безповоротно. Сучасний світ має розглядатися як сукупність нехай і не рівноцінних у своєму розвитку, але все ж самодостатніх культурних систем. Загальний напрям оновлення парадигм регіональності визначається відходом від державоцентричності у пояснювальних схемах і широким застосуванням мережевих і порівняльних підходів з підвищеною увагою до проблем ментальності, ідентичностей, крос-культурних контактів. Виразно вимальовується по суті новий, «горизонтальний» вимір історичних досліджень, сфокусований на проблемах розселення і територіальних членувань, дослідження колонізаційних потоків, міграцій, маргінальності й інших супутніх явищ. Сподіваємося, що ґрунтовані на такому фундаменті дослідження проблем адміністративно-територіального устрою допоможуть не лише суттєво модернізувати усю сферу взаємодії держави з громадянським суспільством, але й кардинально змінити ставлення громадян до інновацій у територіальному облаштуванні власного життєвого простору.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід* (за ред. І.О. Кресіної). К., 2011. С. 134.
2. Дубовик-Рохова А. Доступно про децентралізацію. *День* (15 квітня 2015 р.).
3. Снайдер Т. *Перетворення нації: Польща, Україна, Литва, Білорусь: 1569–1999*. К., 2012. С. 24–27, 34.
4. Мацузато К. Ядро или периферия империи? Генерал-губернаторство и малороссийская идентичность. *Український гуманітарний огляд*. 2002. Вип. 7. С. 69–82.
5. Безсмертний Р. Зміни, до яких спонукає час. *Столичний регіон*. 2005. № 2. С. 25–27.
6. Поже Ж.-Л. Державотворення, децентралізація та регіональний розвиток в Україні. У зб. матер.: *Реформа для людини*. К., 2005. С. 222–230.
7. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції, про які треба пам'ятати при розподілі повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. У зб. матер.: *Реформа для людини*. К., 2005. С. 231–238.
8. Мизинюк А. Про особливості майбутніх місцевих виборів. *День* (22–23 травня 2015 р.).
9. Кінг П. Класифікування федерацій. *Ї*. 2002. № 23. С. 7–23.
10. Сценария для реформ в Украине до сих пор нет. *События недели: итоги и факты* (26 мая 2015 г.).
11. Княжанський В. Як проводити децентралізацію? *День* (14 жовтня 2014 р.).
12. *Адміністративно-територіальний устрій України*. Проблемні питання та можливі шляхи вирішення (за ред. В.Г. Яцуби). К., 2003. С. 305.
13. Мартинюк І., Соболева Н. Соціальне самопочуття в умовах модернізації українського суспільства. В кн.: *Вектори змін українського суспільства* (за ред. В. Ворони, М. Шульги). К., 2014. С. 433–435.
14. *Держава і суспільство в Україні: історія і сучасність* (за ред. О.М. Майбороди). К., 2013. С. 97.
15. Дубровик-Рохова А., Капсамун І., Володимир Гройсман: «Ми є парламентсько-президентською республікою, і це не піддається ревізії». *День* (17–18 квітня 2015 р.).