

## ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ У 20-ТІ РОКИ МИНУЛОГО СТОЛІТТЯ

*Розкрито питання необхідності адміністративно-територіальної реформи в Україні у 20-ті роки минулого століття. Ученими-географами обґрунтовано необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні як у державі, враховуючи всі галузі економічного та політичного життя. Показано принципи адміністративно-територіальної реформи.*

*The issues of the necessity of the administrative-territorial reform in Ukraine in the 20s of the past century, that has been suggested by scientists of geography, is disclosed. It is proved the necessity of the administrative-territorial reform adoption in Ukraine as in autonomy with consideration of all branches of economy and politics. The principles of the administrative-territorial reform are revealed.*

**Постановка проблеми.** У дослідженнях учених-географів 20 – початку 30-х років минулого століття можна знайти відповіді на багато теоретичних і практичних питань, які і нині постають перед сучасниками. Ще в той час наголошувалось на неможливості застосування єдиного методу районування на великій території з різноманітним складом населення, з різними природно-історичними, культурними, побутовими та економічними умовами. До твердження Я. Верменич про невдачу адміністративно-територіальної реформи в Україні у 20-ті роки слід би звернутись і сьогодні.

**Цілями статті** є характеристика тверджень учених-географів 20-х років ХХ ст. про адміністративно-економічне районування та адміністративно-територіальну реформу України.

**Виклад матеріалу.** Районуванню в колишньому СРСР надавався особливий статус – статус певного вищого знання. Якщо розглядати географію в СРСР як частину загальноосвітньої географічної науки, то районування виглядає ніби її спеціалізацією; дослідження з районування в СРСР проводились з особливим розмахом і ефективністю [23, с. 5]. Така спеціалізація задавалася перш за все запитам держави. Уже в 20-ті роки задача економічного районування стала центральною в економічній географії. Існуючі спроби економічного районування, переважно сільськогосподарського, потребували інтеграції на нових методолого-теоретичних принципах. Виділення району ґрунтувалося на формуванні (наявності) промислового комбінату [11, с. 35]. Економічне районування пов'язувалося зі створенням потужних промислових територіальних комплексів на базі електростанцій (в Україні – в Донбасі та навколо Дніпробуду). Районний принцип на основі народногосподарського комбінату домінував у відозві першої всеукраїнської конференції з розміщення продуктивних сил (7–13 травня 1932 р., м. Харків). Зокрема, академікам ВУАН ставилася задача опрацювання комплексних проблем, питань комбінування окремих галузей народного господарства, проблем економіки і спеціалізації районів [5, с. 141]. Щоправда, сьогодні практика формування на основі ресурсних поєднань територіально-виробничих комплексів у період індустріалізації оцінюється як переважно вимушена по суті [14, с. 151].

Повне неприйняття територіальних соціально-економічних комплексів економіко-географами і економістами-розміщеними країн з ринковою економікою, в яких територіальних соціально-економічних комплексів фактично не було створено і не могло бути створено (мова могла йти лише про їх прообрази), підсвідомо поширювало заперечення їх наявності в плановій економіці. Останнім часом заперечення існування територіальних соціально-економічних комплексів в колишньому СРСР набуває все більшого поширення.

Ідея адміністративно-економічного районування країни стала реалізовуватися з 1923 р. зразу ж після утворення СРСР [27, с. 196]. "Про районування в Росії, – відмічав П. Солодуб, – говорять багато і давно, пишуть не менше. Минають роки, протягом яких друкуються "праці", але країна практичних наслідків не бачить. Ми вважаємо за потрібне посилатися на досвід західних країн, гадаючи, що їх досвід можна використати як вихідний момент до визначення проблем економічного районування й адміністративного поділу" [25, с. 3–4]. Районування неможливо будувати на самій економіці, воно не може бути побудовано на одній політиці, а лише сполучення елементів політичного з економічним може дати наслідки розумно проведеної реформи адміністративно-територіального поділу. Ось чому, коли найбільш підготовлена людина хоче проводити районування поза системою влади, виходячи виключно з наукових дослідів та перспектив економічного розвитку, не передбачивши адміністративного розвитку країни, то можна з впевненістю сказати, що або реформа є фантастичною, або вона є політично непевним кроком.

Щодо України, то перш за все, щоб правдиво вирішувати справу, потрібно саму Україну розглядати як державу, що замикається в усіх галузях економічного та політичного (загальнодержавного) життя в межах своєї землі. Необхідно справу поставити так, щоб план господарського життя Союзу було пристосовано до господарства окремих республік, а штучно складати гармонійну систему розвитку господарства Союзу на республіки. Україна у своїх межах є унітарна держава, національно одноманітна. Штучний розрив її на дві або три частини (області) не тільки не поставить справу економічно-політичного розвитку на певний ґрунт, а викличе загострення політичної боротьби, яка може важко відбитися на її подальшому розвитку. Виходячи з цього, Україну необхідно вважати як національне ціле, що має в майбутньому стати закінченою державною єдністю. Завдання районування, що виникло після революції в Україні, полягає в тому, щоб створити умови, сприятливі для розвитку України як держави, тобто, щоб вона, розвиваючись, політично не відставала, а встигала йти за своїм економічним розвитком. Створивши дві чи три області, українська державність в особі верховних органів державної влади потрапила б у положення, коли їй довелося воювати за своє існування та визнання. Створення одиниць, що за розмірами перебільшували б губернії, склало б передумови для розпаду України як держави. Основний принцип, що Україна є єдиний економічний район, фактично визнано за абсолютну істину і не викликає заперечень [26, с. 114–115]. Україна повинна стати єдиним економічним і політичним організаційним у конфедерації народів колишньої Російської імперії [25, с. 12]. Якщо ж Україну можна поділити на еконо-

мічні райони, то в усякому разі не на два, а принаймні на п'ять – два промислових і три сільськогосподарських, але й тоді це мало чим відрізнятиметься від старої бюрократичної системи поділу на губернії [25, с. 12]. Але вже в 1927 р. поділ України на два держпланівські райони вважався таким, що відображає реальність. Зокрема відмічалось, що "в прямуванні від існуючих 41 округ та АМСРР шляхом скорочення кількості їх до виявлення економічного притягання неминує витворяться цілком реальні по УСРР держпланівські економічні райони: Південно-Західний та Південний гірничо-промисловий" [17, с. 209]. На сьогодні спроби поділу України на дві області оцінюються як помилкові. При цьому певна частина дослідників бачить у таких спробах не помилки в творчих пошуках, а пошук шляхів самоліквідації України як держави.

Система адміністративно-територіального поділу, що існувала до сьогодні, була основана на поліцейських і фінансових принципах і перебуває в явній невідповідності з господарськими інтересами країни. Кричуща невідповідність застарілого адміністративно-територіального поділу з новими, висунутими життям і революцією вимогами як політичного, так і господарсько-економічного порядку, а рівно і фінансові труднощі країни у зв'язку із загальним занепадом народного господарства, ще більш посилені надмірно роздутими штатами центральних і місцевих установ, поставили на порядок денний питання про корінне ламання старих адміністративних меж. Робота з проведення реформи проходила одночасно по лінії адміністративного та економічного районування [3, с. 10–12]. Радянська соціалістична економіка вимагала жорсткої ув'язки економічного районування з адміністративно-територіальним поділом. При пануванні державної власності для управління всією масою державних підприємств "країні-заводу" необхідна була максимально наближена до господарського поділу структура територіального управління [13, с. 77]. М. Гуревич стверджував, що взагалі неможливо застосувати єдиний метод районування (що розглядався в ті роки як близький чи тотожний економічному) на скільки-небудь великій території з різноманітним складом населення, з різними природно-історичними, культурними, побутовими і економічними умовами. Доцільність застосування того чи іншого методу районування може бути визначена не в абстрактній формі, а в зв'язку з тими реальними умовами, в яких це районування проводиться. Абстрактних і універсальних методів районування не існує [7, с. 11].

Згідно з Я. Верменич, саме тому, що адміністративно-територіальна реформа в Україні у 20-х роках у своїй основі обмежувалася принципами виробничим, керованості, всесоюзової спеціалізації, територіальної комплексності, єдності адміністративного поділу та економічного районування та ігнорувала історичні традиції та демографічні чинники, вона зазнала невдачі [4, с. 60]. Україна першою в Радянському Союзі здійснила районування, виходячи з ретельно вивірених об'єктивних даних, з необхідним врахуванням політичного і національного моментів [10]. Наприкінці 1922 р. (16 жовтня) на основі розробленої П. Солодубом системи адміністративно-територіальної реформи ВУЦВК на III сесії II скликання було ухвалено про необхідність поступового переходу до тричленної (округа – район – сільська рада) системи адміністративного поділу України замість успадкованого чотиричленного (губернія – повіт – волость – село).

Згідно із загальними вказівками ВУЦВК з проведення реформи, план самої реформи відносно сільських рад та районів розроблявся повітами, відносно округ –

губерніями [26, с. 116–117]. Потреба в адміністративно-територіальній перебудові в Україні відчувалася сильніше, ніж необхідність економічного районування [7]. Тому примат практичного (адміністративно-територіального поділу) над теоретичним (економічне районування) при визнанні їх тотожності [1] не міг не мати місця. Свій прояв даний примат знайшов уже в тому, що Україна першою з усіх державних утворень Союзу перетворила в дійсність проект укрупнення адміністративних одиниць. На початку 1923 р. було скасовано повіти і волості та введено систему округів і районів. Губернський апарат був залишений тимчасово для зміцнення окружного апарату; остаточно його ліквідовано в 1925 р.

Уже узагальнення досвіду періоду порівняно недовгого існування районів після адміністративної реформи, що призвела до їх створення, показало їх велику життєздатність. Райони, що охоплювали 2–3 колишніх волості з центром у великому торговому селі, промисловому містечку і, частково, в колишньому повітовому місті, увібрали в себе кращі елементи з волосних працівників, які пройшли велику школу, виявляються, очевидно, достатньо сильними, щоб користуватися авторитетом в очах населення, і разом з тим достатньо близькими до нього, щоб зберегти найтісніший і безпосередній зв'язок. Хоч при районуванні України – переважно внутрішньогубернському, дрібного масштабу – домінуючу роль відігравали ознаки адміністративного характеру, все ж округ, який замінив повіт, виявився більш впливовим і життєздатним не тільки в адміністративному і політичному відношенні, але й в народногосподарському. Одним з найбільш серйозних результатів у зв'язку з врахуванням економічних суджень при районуванні є досягнута ув'язка адміністративних меж з межами господарсько-торгового тяжіння [3, с. 24–25].

Перехід України на окружний адміністративно-територіальний поділ означав не що інше, як превалювання пріоритетів формування інтегрованої регіональної структури над власними потребами та інтересами розвитку основних адміністративно-територіальних утворень (округів). Практиковане в Росії створення "крупноблочної" регіональної структури, яка забезпечувала високий ступінь відповідності між порівняно самодостатніми регіональними господарськими комплексами та укрупненими адміністративними регіонами, вважалось неприйнятним унаслідок реальних загроз розмивання України як цілісності. Працівники Союзного Держплану не мало поклали праці, щоб розробити питання про крайовий економічний поділ України. Ця ідея свого часу знаходила відгук серед окремих українських працівників. Існували два варіанти такого поділу: два краї (Південно-гірничозаводський і Правобережжя) і три краї (з додачею Приморського з центром в Одесі). Тим часом життя пішло зовсім іншим шляхом. Уже більше року як Україна скасувала губернський поділ і перейшла на так звану триступеневу адміністративно-територіальну систему: республіканський центр, округи і райони. Замість дев'яти губерній під безпосереднім керівництвом українського уряду є 41 округа й автономна Молдавська Республіка. У подальшому намічалось ліквідувати й округи. М. Скрипник зазначав, що округи наші – це колишні зменшані губернії. Фактично наша система – це система переінакшена, перероблена з іншим суттєвим змістом, але структура її організації ще нагадувала, і досить значно, стару дореволюційну систему. Скасування округ, перехід до районної системи – це є остаточна ліквідація всяких залишків дореволюційної структури в системі нашого управління [24, с. 77]. Згідно з Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комі-

тету і Ради Народних Комісарів УСРР від 02.09.30 "Про ліквідацію округ та перехід на двохступневу систему управління" на території УСРР встановлюється двоступнева система управління з тим, що районні виконавчі комітети і міські ради, які виділено в окремі адміністративно-господарські одиниці, підпорядковуються безпосередньо центрові [19, с. XI]. Тим самим райони дістали величезні й відповідальні завдання у справі подальшого просування соціалістичної перебудови народного господарства і в першу чергу сільського господарства.

За часів Центральної Ради М. Грушевський запропонував поділити Україну на 30 земель, однак пропозиція не знайшла своєї реалізації [26, с. 113]. Згідно з концепцією економічного розселення М. Грушевського, розробленою на початку 20-х років, виявляється небажаним витворення єдиної трудової людності великих міських індустріальних та інтелектуальних центрів. З економічного, культурного та організаційного погляду теж краще, що елемент промисловий, ремісничий, інтелігентський не скупчувався в небагатьох центрах, а більш рівномірно розселювався по краю. Тепер іде стихійне розселення, розпорошення міської людності, особливо з великих центрів по селах, по краю.

Розв'язання задач розміщення продуктивних сил, розробка територіальних планів логічно мали б знайти своє відображення в підручниках з економічної географії. Однак цього не сталося. Конструктивні засади економічної географії були відсунені на задній план унаслідок її надмірної політизації. Надмірна політизація економічної географії розпочалася з підручників для радпартшкіл. Незважаючи на те, що розділи даних підручників залишалися традиційними, в них характеристика об'єкта дослідження практикувалася по висхідній – від глобальної (всієї земної кулі) до союзної і власне української. Більше того, в таких підручниках господарські райони виділялися в Україні як складовій Радянського Союзу, власне економічних районів для України не виділялося [16].

У світлі сказаного не відповідають дійсності твердження, що Україна ніколи до кінця 90-х років не мала власної школи регіоналістики і не проводила власної регіональної політики [12]. Уже на початку 90-х Ю. Поросьонков і Н. Поросьонкова вказували, що участь у плановій роботі та економічному районуванні країни призвели до формування периферійних кадрів економіко-географів – у Києві К. Воблого, у Харкові – А. Пробста і М. Волобуєва-Артемове [18, с. 188]. Дійсно, віце-президент ВУАН К. Воблий був запрошений Державною плановою комісією УСРР до Інституту економічних досліджень при Укрдержплані. Президія Держплану постановила призначити К. Воблого до складу членів управи цього інституту [28, с. 98]. Однак економіко-географічних праць і з регіональної економіки на початку (до середини 1927 р.) науково-викладацької діяльності в Харкові в А. Пробста нами не виявлено. У Харківському інституті народного господарства з 1925 р. він працював викладачем політичної економії, у Харківському інституті народної освіти – керівником підвищеного семінару теоретичної економіки. Серед вказаних прочитаних ним наукових і науково-педагогічних доповідей економіко-географічна і розміщенська проблематика також не зустрічалася [29, с. 72]. Про наукові інтереси А. Пробста в 1929 р. свідчать хоч би прорецензовані ним у журналі "Шляхи індустріалізації" видання: Шатан Е.О. Про методи обліку продуктивності

праці і ефективності раціоналізації; Ден В.Е. Джерела найважливіших галузей господарської статистики СРСР: Матеріали по генеральному перегляду тарифної системи залізничного транспорту СРСР в 1929 р. [20, с. 47–48]. Також навіть з великою натяжкою не можна трактувати як економіко-географічні та розміщенські економічні роботи М. Волобуєва-Артемове. Районізація України серед низки державних заходів з регулювання народного господарства займала одне з перших місць. У 1919–1920 рр. над районуванням України працював Інститут для вивчення економічної кон'юнктури та народного господарства Української Академії наук [21, с. 12]. Для об'єднання і керування справою районізації, яка і в загальноукраїнському масштабі, і в дрібних крайових, губерніяльних, повітових та волосних масштабах була особливо потрібна для проведення сільськогосподарської економічної політики [9, с. 290–291], при Сільськогосподарському науковому Комітеті України було створено спеціальний Комітет районізації. Перші роботи з економічного районування України були виконані П. Фомінін, К. Воблим, Р. Яновським, І. Зільберманом [2, с. 16].

1. *Адміністративна структура* слідує структурі районній, економічній (Гуревич Г. Итоги районирования на Украине // Укр. економіст. – 1923, 23 мар. 2. Балабанов Г.В., Горленко І.О., Пістун М.Д. Суспільна географія в Україні // Укр. геогр. журн. – 1996. – № 2. 3. Буценко А. К вопросу районирования Украины. Краткий обзор работ по районированию УССР за 1922-23-24-25 г.г., в связи с переходом на трехступенную систему управления. – Харьков, 1925. 4. Верменич Я. Историческая регионалістика в Україні: спроба концептуального аналізу. – К., 2001. 5. *Відозва першої* всеукраїнської конференції з розміщення продуктивних сил // Господарство України. – 1932. – № 3–4. 6. Гринько Г. К вопросу о районировании Украины (Вместо предисловия) // Материалы по районированию Украины. – Харьков, 1923. 7. Гуревич Г. Итоги районирования на Украине // Украинский экономист. – 1923. – 23 мар. 8. Гуревич М.Б. Приемы и методы районирования Украины // Материалы по районированию Украины. – Харьков, 1923. – С. 11. 9. Дубняк К. Рец. на кн.: Матеріали до районізації України // Червоний шлях. – 1923. – № 2. 10. Дубняк К. и др. Рец. на кн.: Госплан УССР. Секция по районированию. Материалы по районированию Украины // Укр. экономист. – 1923, 5 сент. 11. Калитенко А.П., Поповкін В.А. З досвіду економічного районування. – К., 1993. 12. Кучеренко О. Регіональна політика в нашій державі повинна бути неklasичною // День. – 2000, 6 черв. 13. Лексин И. Системные основания преобразований территориального устройства государства и оценка аргументов "от экономики" // Рос. экон. журн. – 2003. – № 4. 14. Маслаков В.В. Эволюция концептуальных основ российского регионального развития // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 3. 15. Наумов Д. Основні лінії соціалістичного розміщення продуктивних сил України в другому п'ятиріччі // Господарство України. – 1932. – № 3–4. 16. Пілецький Я.А. Економічна географія. Підручна книга для учнів. – К., 1925. 17. Піщанин. Рец. на кн.: Очерки по бюджету и экономике городов Украины (по материалам 1925–26 г.г.) // Червоний шлях. – 1927. – № 5. 18. Поросьонков Ю.В., Поросьонкова Н.И. История и методология географии. – Воронеж, 1991. 19. Про ліквідацію округ та перехід на двохступневу систему управління : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету і Ради Народних Комісарів УСРР // Нові адміністративні райони УСРР. Стат. довідник. – Харків, 1930. 20. Пробста А. Рец. на кн.: Шатан Е.О. и Либерман Е.Г. О методах учета производительности труда и эффективности рационализации // Шляхи індустріалізації. – 1929. – № 28. – С. 22. 21. Птуха М.В. П'ять років існування III Соціально-Економічного Відділу Української Академії Наук. – К., 1924. – С. 22. Рубач М.А. Буржуазно-куркульська націоналістична ідеологія під машкарою демократії "трудового народу" (Соціально-політичні погляди М.С. Грушевського) // Червоний шлях. – 1932. – № 7–8. 23. Смирнягин Л.В. Узловые проблемы районирования // Известия Рос. академии наук. Серия географическая. – 2005. – № 1. 24. Скрипник М. Із країни неспівської в країну соціалістичну // Червоний шлях. – 1930. – № 9. 25. Солодуб П. Економічне районування й адміністративний поділ України. – Харків, 1922. 26. Солодуб П. Політичне значіння районування України // Червоний шлях. – 1925. – № 1–2. 27. Тархов С.А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы. – М., 2001. 28. Хроніка // Вісті Всеукр. Академії наук. – 1930. – № 1. 29. ЦДА вищих органів влади та управління України. – Фонд 166. – Опис 2. – Од. зб. 679.

Надійшла до редколегії 01.09.06