



**Регіоналізація в європейському
економічному просторі**

Євген САВЕЛЬЄВ,
Максим КУРИЛЯК

**КОНЦЕПЦІЯ РЕГІОНАЛЬНИХ РЕФОРМ
В УКРАЇНІ НА РІВНІ NUTS**

Резюме

Розвинуто поняття регіон і регіоналізація. Показано шляхи адаптації європейської системи уніфікації регіональних утворень NUTS в Україні. Систематизовано та покласифіковано європейські держави на унітарні, регіональні й федеральні. Виокремлено умови регіоналізації. Досліджено аспекти субсидіарності у зв'язку з розвитком децентралізації. Обґрунтовано підходи до реформування адміністративно-територіального устрою України. Сформульовано концепцію історико-економічного підходу до регіоналізації в Україні. Розвинуто концепцію України як унітарної держави з 19-ма краями: Донбас, Галичина-Буковина, Слобожанщина; Київський, Придніпров'я верхнє, Причорномор'я, Південно-Степовий, Придніпров'я лівобережне, Поділля, Придніпров'я правобережне, Карпати та Закарпаття, Приазов'я, Східна Волинь, Західна Волинь, Західне Полісся, Буджак, Східне Полісся, Крим.

© Євген Савельєв, Максим Куриляк, 2016.

Савельєв Євген, докт. екон. наук, професор, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Куриляк Максим, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Ключові слова

Адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, край, номенклатура територіальних одиниць для статистики, реформа, субсидіарність, NUTS.

Класифікація за JEL: H77, N94, R58.

1. Регіон і регіоналізація як категорії економічної науки

Імперативом глобальної економіки є включення у процес її розвитку систем і механізмів, дія яких обмежена певними регіональними рамками. Водночас посилення глобального фактора не усуває регіональні елементи, а навпаки, урізноманітнює їх, робить відносно незалежними і дієвішими. У глобальній економіці регіоналізація набуває ролі інерційного двигуна, який спрямовується глобальними приводами на вирішення завдань розвитку людської цивілізації.

Досліджуючи понятійні проблеми регіонального спрямування, треба насамперед виходити з того, що виникнення й вживання самого терміна «регіон» як відокремлено оформленої одиниці завжди було і є пов'язаним з територіальним аспектом. Віддамо належне грекам, які заснували у південній Італії місто, відоме з часів Римської імперії під назвою Regio, а нині воно називається Реджо-ді-Калабрія. Набувши поширення у соціально-економічних науках як поняття, прив'язане до територіальних теорій, його змістове наповнення варіюється залежно від географічних, просторових, національних, адміністративних, військових та інших ознак, що розглядаються. Отже, правомірно визначити поняття «регіон» у широкому значенні як територію, виокремлену для здійснення певних дій.

Незважаючи на багатоаспектність і міждисциплінарність регіоналістики як науки, базовою є регіональна економіка, яка з розвитком глобалізації поширилася на політичні, соціальні та екологічні фактори. Її основою є проблеми районування, територіального розвитку в усіх аспектах – від природних

до етнокультурних, а також міжнародних відносин у глобальному просторі. Вони конкретизуються відповідно до завдань, які виникають на тій чи іншій території. У практичній і політичній діяльності доводиться часто стикатися з вирішенням певних проблем, обмежених масштабами виокремленої території. Це може бути розробка корисних копалин, забезпечення життєдіяльності населеного пункту, управління театром воєнних дій.

Широко трактуючи поняття «регіон», варто його конкретизувати залежно від територіальних аспектів. З 2015 р. в Україні започаткована регіональна реформа. Проте, на думку фахівців, її не зовсім можна назвати регіональною, оскільки регіони є незмінними. Насправді відбуваються процеси децентралізації, часткового перерозподілу влади між центром і місцевими громадами. Для такого випадку визначення регіону може бути запозичене з декларації Асамблеї європейських регіонів. У ній зазначається, що регіоном є «територіальне утворення, яке сформовано у законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділене політичним самоврядуванням. Регіон визнається національною конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій»¹.

Такий підхід до трактування регіону як певної категорії соціально-економічних наук обмежує його простір і межі правовими рішеннями. Це не завжди відповідає історичним, економічним, культурним, геополітичним та іншим факторам територіального розвитку. За таким визначенням регіон стає насамперед політично визначеною територією, що не фіксує його самобутності. Так, під час створення Тернопільської області 4 грудня 1939 р. до її складу були включені східна частина Галичини і частина південної Волині. Галичина як історичний регіон включає західну Україну та південно-східну Польщу, а саме: території сучасних Львівської, Івано-Франківської й Тернопільської (крім північної частини) областей України і Підкарпатське, Малопольське та частину Сілезького воєводства Польщі. За площею історичний регіон Галичини наближається до площі території сучасної України. Він становить 55700 тис. км² (площа України дорівнює 603 628 км²).

Ширша інтерпретація поняття «регіон» прийнята у Статуті Комітету регіонів (1994 р.). Воно трактується як «територія, яка являє собою очевидну єдність з географічної точки зору, або таку територіальну єдність, де є спадкоємність і населення якої поділяє спільні цінності та намагається зберегти і розвивати свою самобутність задля стимулювання культурного, економічного та соціального прогресу»².

¹ Асамблея європейських регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).

² Цит. за: Спільна регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1685030357921/ekonomika/spilna_regionalna_politika_yevropeyskogo_soyuzu.

Аналіз змісту поняття «регіон», яке використовується науковцями і практиками, свідчить про те, що він обмежується цілями, які ставляться. Воно використовується для управління певними територіями у середині держав, створення економічних та політичних союзів, культурного розвитку етнічних меншин і т. ін. Регіон – це завжди певний територіальний простір. Водночас одна й та сама територія може входити до різних регіонів і виступати самостійним регіоном. Не завжди виділення регіону потребує законодавчого закріплення. Особливо це стосується до географічних, історичних, етнічних, культурних, туристичних регіонів.

Треба зазначити, що наявні публікації з регіональних проблем зосереджують увагу переважно на розгляді регіонів, які формують адміністративно-територіальний поділ країни і відповідно законодавчо закріплені. Проте інші види регіонів мають також важливе значення для соціально-економічного розвитку. Так, у географічних регіонах загострюються нині екологічні проблеми і вони не завжди у територіальному розумінні збігаються з кордонами, що встановлені для адміністративно-територіальної одиниці. Аналогічна ситуація складається, як правило, з історичними, культурними і туристичними регіонами. Історичні регіони потребують проведення цілеспрямованої діяльності у напрямку збереження культурної спадщини, розвитку національних меншин. У туристичних регіонах мають здійснюватися заходи щодо їх привабливості у напрямках залучення інвестицій і покращення якості оздоровчих та інших видів послуг. Такі проблеми нерідко не є пріоритетними для керівництва регіону, що створений як звичайна адміністративно-територіальна одиниця.

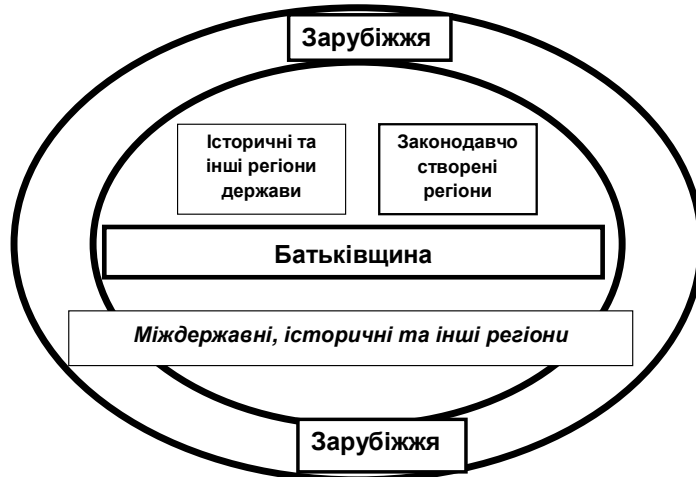
Зростання відкритості національних держав і економік, інтеграція національних економік, інтернаціоналізація всіх сфер суспільства формують міжнародні напрямки розвитку та відродження регіонів. Кордон все більшою мірою не є обмеженням регіоналізації. Навпаки, він стає фактором появи нових регіонів (рис. 1). З огляду на фактор кордону в останні десятиліття створюються євро регіони, значний вплив на економічний розвиток здійснюють прикордонні регіони. Інтернаціоналізація соціально-економічних процесів призводить до нових форм взаємодії в рамках історичних кордонів, що потребує розвитку міжнародних відносин локального характеру за межами існуючих державних кордонів.

Різноманітність регіонів у систематизованому вигляді певною мірою розкрив О. Уевер, який виокремив три види: мікрорегіони, транскордонні і міждержавні регіони³. До перших він відносить внутрішньодержавні території; транскордонними вважає території громад сусідніх держав, які розвивають співробітництво з широкого кола питань на рівні громадян і влади; міждержавні включають інтеграційні міждержавні об'єднання.

³ Wæver O. Region in the Making – A Blueprint for Baltic Sea Politics / O. Wæver, P. Joenniemi // The Baltic Sea Region: Conflict or Co-operation? Region-Making, Security, Disarmament and Conversion. – Kiel, 1991. – P. 23–24.

Рисунок 1

Формотворчі процеси в регіональній економіці



Джерело: розроблено авторами.

Посилення ролі регіональних факторів у розвитку людства позначається терміном «регіоналізація». Він може трактуватися в оперативному значенні як локальний процес або цілеспрямована діяльність, а в об'єктивному – як результат перерозподілу глобального простору за територіальною ознакою або за економічними, територіальними, політичними та іншими інтересами. Економісти найчастіше досліджують регіоналізацію в аспектах поділу території на регіони або розподілу засобів (як правило, фондів) між окресленими територіями. У плані розробки економічної політики ідеї регіоналізації можуть використовуватися з метою вирішення проблем, які виникли на певній території і потребують зміни центрів концентрації ресурсів. Як зазначає Н. В. Мирна, «регіоналізація часто розуміється як процес послідовних змін у територіальному поділі країни та його законодавчому закріпленні, для якого характерними ознаками виступають деконцентрація, розподіл повноважень всередині єдиної політичної системи та децентралізація»⁴.

Дослідження проблематики регіонів з усвідомленням наявності великої різноманітності територіальних типів потребує визначення для кожного з них

⁴ Мирна Н. В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_34.pdf.

змісту, що притаманний саме йому. Оскільки процеси локалізації відбуваються у різних сферах, повинні з'ясуватися відповідно їхні змістові наповнення та ефективні форми вияву. Як звертає увагу І. Петшик, аналізуючи практику ЄС, «термін «регіон» має бути у кожному випадку ретельно описаний, тому що немає дефініції, що відповідає величезній різноманітності існуючих у Європейському Союзі структур регіонального типу»⁵. Термін «регіон» може означати як структуру федеративної держави, так і блоки, що мають політичну, адміністративну та фінансову автономію. Прикладом останньої може бути Бельгія, яка поділяється на три регіони: Брюссельський столичний, Валлонію і Фландрію. Регіонами вважаються також як історичні, географічні та культурні території (Баварія й Фландрія), так і виокремлені за адміністративними або політичними критеріями простори (більшість німецьких й австрійських земель). Серед економістів поширене використання терміна «регіон» до умовно заданого простору (наприклад, область південно-східної Ірландії), а іноді він стосується просторів, що не мають спільних кордонів (наприклад, так звана європейська квадрига, що включає Баден-Вюртемберг, Каталонію, Ломбардію і Рона-Альпи).

Варто зазначити, що у літературі, особливо в адміністративній практиці, вживається також поняття «регіоналізм». Воно подається іноді як синонім регіоналізації. Однак до останнього регіоналізм має віддалене, скоріше протилежне відношення. За узагальненням Н. В. Мирної, ««регіоналізм» відноситься до практики перерозподілу певних владних повноважень центрального уряду з метою надання територіальним інституціям проміжного статусу між центральним та місцевим рівнями; «регіоналізація» відноситься до процесу, за допомогою якого центральні політичні й адміністративні інституції відповідають на регіональні вимоги. Можна припустити, що регіоналізм походить з периферії, а регіоналізація є відповіддю на це з боку центру»⁶. Точніше цей термін сформулював Я. Г. Машбіц, який визначає «регіоналізм» як факт існування в країні районів зі значними природними, господарськими, соціальними та етнокультурними розбіжностями. Проте найважливішим у регіоналізмі є те, що населення того чи іншого району усвідомлює, що він – їхня батьківщина. Мешканці того чи іншого району в економічному й насамперед духовному та культурному аспектах нерозривно пов'язані з ним⁷.

Розглядаючи регіоналізм в українському суспільстві, можна констатувати, що він відображає усвідомлення населенням окремих територій їх значення в економічному розвитку, але ще більшою мірою – потребу збережен-

⁵ Pietrzyk I. I. Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich / I. I. Pietrzyk. – Warszawa : PWN, 2000. – S. 213–218.

⁶ Мирна Н. В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2013_1_34.pdf.

⁷ Чистобаев А. И. Регионоведение : учеб. для вузов / А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – С. 27.

ня культурної і духовної спадщини та її подальший розвиток. Однак у жодному разі неприпустимо допускати перекося між цими факторами, коли абсолютизується один з них, а тим більше звеличується. Прикладом негативних наслідків такої «місячковості» можуть бути луганський і особливо донецький регіони, колишнє керівництво яких поширювало міф, що валовий регіональний продукт перерозподіляється республіканським урядом іншим регіонам і це призводить до зниження життєвого рівня місцевого населення. Незважаючи на те, що насправді з державного бюджету ці області отримували найбільші дотації збитковим підприємствам, такі реалії замовчувалися. Зрештою, такий «регіоналізм» став однією з головних причин сепаратизму.

Варто зазначити, що практично у кожному регіоні можуть знайтися фактори для формування сепаратизму. Для того, щоб унеможливити їх дію, має бути розроблений механізм здорової міжрегіональної конкуренції, який балансується співробітництвом та взаємодопомогою. Натомість значну увагу треба приділити питанням задоволення культурних і духовних потреб населення регіону на індивідуальному рівні.

Регіоналізація – термін, що може мати також глобальний контекст. Мова йде про утворення інтеграційних угруповань країн, які мають, як правило, територіальну близькість і переслідують мету активізації процесів економічного розвитку на основі уніфікації законодавства та ліквідації адміністративних обмежень на переміщення товарів, капіталів і робочої сили. Україна є членом багатьох регіональних об'єднань. Нині значного поширення набули зони вільної торгівлі. Україна уклала угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ), країнами СНД, а також з Чорногорією, Македонією, Грузією, Азербайджаном, Узбекистаном, Таджикистаном, Туркменістаном. Нині створюється зона вільної торгівлі між Україною і ЄС.

У публічному праві проводиться чітке розрізнення між поняттям регіоналізації, що стосується виключно районованих держав, та поняттям децентралізації, яке використовується в управлінні нерайонованими державами. З метою уніфікації цих порівнянь доцільно розрізняти законодавчу й адміністративну децентралізацію. Допустимо також виділення політичної децентралізації, яка може розвиватися у міждержавних відносинах у географічному регіоні, та адміністративної – у країнах.

2. Європейська система уніфікації регіональних утворень NUTS та Україна

Створення з 2016 р. Асоціації між Україною, з одного боку, і Європейським Союзом та його державами-членами, з іншого боку, робить актуальним розвиток інтеграційних процесів між ними у регіональному зрізі. Вони мають глобальний, національний і місцевий аспекти. У статті 9 Угоди про асоціацію зазначається, що «сторони активізують спільні зусилля для сприяння стабільності, безпеці та демократичному розвитку у спільному сусідському просторі й, зокрема, співробітництва з метою мирного вирішення регіональних конфліктів»⁸. Це обумовлено тим, що у сучасному світі цивілізованим країнам протистоять глобальні загрози, вирішення яких неможливе без міжнародної згуртованості, особливо регіональних спільнот. Міцне партнерство на кордонах європейських країн має забезпечити побудову безпечного середовища, усунення криз спільного регіону, економічне зростання найбідніших регіонів та владнання першопричин міграції.

В умовах асоціативного об'єднання з країнами Європейського Союзу регіональна інтеграція не обмежується національним рівнем. Вона розвиватиметься також активно і між територіально-адміністративними одиницями країн. У статті 446 Угоди про Асоціацію зазначається, що «сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства, з особливим наголосом на розвитку відсталих територій і на територіальному співробітництві, при цьому створюючи канали зв'язку та активізуючи обмін інформацією між національними, регіональними і місцевими органами влади, соціально-економічними утвореннями та представниками громадянського суспільства»⁹.

Розвиток України як великої європейської держави з використанням можливостей і переваг європейської інтеграції має здійснюватися на основі залучення місцевих і регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва. Це передбачає створення сприятливої законодавчої бази, в якій будуть втілені досягнення європейської цивілізації. Зрештою, європейська інтеграція для України має забезпечити суттєве зміцнення транскордонних та регіональних економічних зв'язків і ділового партнерства, зростання зайнятості й вирішення соціальних проблем. Регіональний рівень має багатоаспектні напрямки для розвитку інтеграційних процесів. Особливо

⁸ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

⁹ Там само.

ефективними у цьому відношенні є такі галузі, як транспорт, енергетика, комунікаційні мережі, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та координація роботи служб надання допомоги за умов надзвичайних ситуацій.

Нинішня система територіально-регіонального устрою в Європейському Союзі уніфікована з огляду на потреби планування і статистики, вона отримала назву NUTS (фр. «nomenclature des unités territoriales statistiques») та затверджена Євростатом. Ця система в українських офіційних документах позначається як «номеклатура територіальних одиниць для статистики». Вона є ієрархічною системою соціально-економічного поділу регіонів з метою збору, розробки та порівнянь європейських територіальних утворень.

Класифікація європейських регіонів здійснюється за критерієм народонаселення залежно від чисельності населення. Вищий рівень (NUTS 1) мають регіони з населенням від 3 до 7 мільйонів. До другого рівня (NUTS 2) відносяться регіони з населенням від 800 тисяч до 3 мільйонів. Регіони третього рівня (NUTS 3) формуються за наявності 300 000–800 000 тисяч жителів¹⁰. З урахуванням національних традицій та актуального територіально-адміністративного устрою регіонами першого рівня є: групи земель (Австрія); землі (Німеччина); регіони (Англія, Бельгія, Польща, Швеція); райони (Болгарія); країни (Велика Британія); групи периферій (Греція); групи автономних спільнот (Іспанія); макрорегіони (Італія, Румунія); групи провінцій (Нідерланди); континентальна Португалія, Азори і Мадейра (Португалія); статичні над-регіони (Угорщина); материкова Фінляндія та Аландські острови (Фінляндія); ZEAT-зони (області для вивчення і територіального планування) (Франція).

Адміністративно-територіальний поділ другого рівня системи NUTS має такі визначення: земля (Австрія); провінція (Бельгія, Нідерланди); плановий район (Болгарія); графства та групи графств (Англія); групи областей (Велика Британія); периферії (Греція); регіон (Данія, Італія, Румунія, Словаччина, Фінляндія, Франція, Хорватія); регіональні асамблеї (Ірландія); автономна спільнота (Іспанія); округ (Німеччина); воєводство (Польща); координаційний та розвитковий регіон (Португалія); автономний регіон (Португалія); макрорегіон (Словенія); планово-статистичний регіон (Угорщина); область (Чехія); національний район (Швеція).

Для третього рівня системи NUTS у державах Європейського Союзу використовуються такі визначення: група районів (Австрія, Велика Британія); район (Англія, Бельгія, Німеччина); область (Болгарія); група областей (Велика Британія); ном (Греція); провінція (Данія, Іспанія, Італія); група повітів (Естонія); регіональний орган влади (Ірландія); статистичний регіон (Латвія); повіт (Литва); острів (Мальта); COROP-район (Нідерланди); вільне місто (Німеччина); підрайон (Польща); група муніципалітетів (Португалія); жудец (Румунія); край (Словаччина); статистичний район (Словенія); медье (Угорщина).

¹⁰ Eurostat. Your key to European statistics [Electronic resource]. – Mode of access : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>.

Проведення регіональних реформ в Україні має враховувати європейський досвід і запозичити з нього все раціональне. Не має сумніву в тому, що Україна має покласти в основу реформ систему NUTS, адже вона позитивно сприйнялася в Європі та не викликає нарікань. Водночас ця система дає можливість зберегти національні традиції, які розвивалися на території держави впродовж столітніх процесів державотворення і формування політичної нації.

Поєднання регіональних реформ із вимогами NUTS повинно виходити з територіальних масштабів держави. Україна як одна з найбільших в Європі за територією країн може мати в рамках NUTS різні форми територіального поділу. Це можуть бути на одному й тому ж рівні, скажімо, райони, планово-статистичні райони і групи районів. Доцільно розглянути також національні райони в місцях компактного проживання громадян однієї етнічної групи.

Вироблення сучасних форм адміністративно-територіального устрою країни потребує випробування множини моделей. При цьому вони повинні забезпечити достатню децентралізацію й європеїзацію. Ці процеси мають здійснюватися з урахуванням принципу добровільності та економічної доцільності.

3. Унітарні, регіональні та федеральні форми державотворення

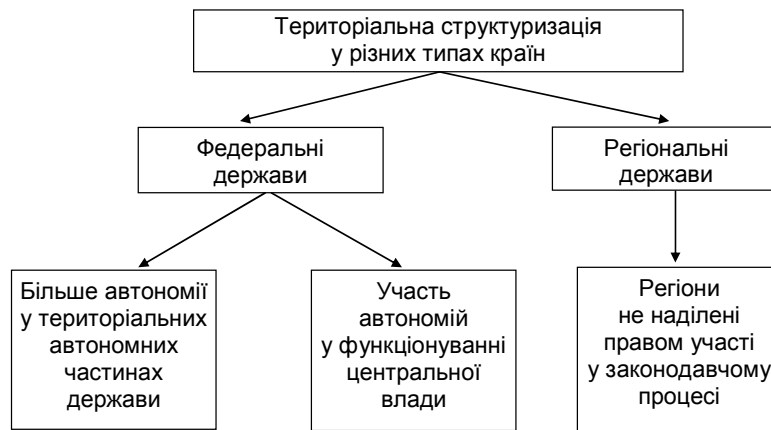
Якщо розглядати моделі територіальної структуризації, які склалися в країнах ЄС, то вони можуть бути систематизовані за трьома формами державного устрою: унітарні, регіональні і федеральні. Для унітарних держав характерна відсутність політичних регіонів. Ці держави використовують комбінації функціональної та адміністративної регіоналізації. Складнішою є структура у федеральних і регіональних державах (рис. 2). Федералізація як форма регіоналізації створена двома або більшою кількістю країн міждержавного союзу на умовах часткової відмови від свого суверенітету на користь федеративної держави. На європейському континенті основу цих процесів становлять національні й етнічні фактори (Швейцарія, Бельгія, Росія). Поява федеральних держав на американському континенті відбулася з територіально-політичних міркувань (США, Бразилія).

Термін «регіональна держава» використовується в останні кілька десятиліть як у територіальному, так і у геополітичному значенні. У геополітичному значенні до регіональних країн відносять держави, які «завдяки своєму економічному і військовому потенціалу справляють визначаючий вплив на систему міжнародних і міжнародно-правових відносин в окремих макрорегіонах (частинах континентів) Землі, значно перевищуючи таке у сусідніх дер-

жав аж до гегемонії. Таке положення регіональних держав в макрореєоні подібно положенню великих держав в загальносвітовому масштабі»¹¹. До них відносять Індію, Мексику, Єгипет, Індонезію та Нігерію. Президент США Б. Обама до регіональних держав відніс Росію, «яка загрожує деяким своїм сусідам»¹².

Рисунок 2

Автономізація у федеральних і регіональних державах



Термін «регіональна держава» набуває нині все ширшого значення у розумінні третьої форми держави для визначення процесів регіоналізації під час вирішення питань територіального устрою у випадках, коли країна не формується як унітарна, але й не набуває класичних рис федерації. Такі процеси відбувалися у 90-х рр. XX ст. у Бельгії, яка переформатувалася з федеральної у регіональну державу. Нині вона складається з трьох мовних громад і трьох регіонів, з яких два регіони (Фландрія й Валлонія) поділяються кожен на п'ять провінцій, а третій (Брюссельський столичний округ) – не поділяється на провінції. Крім того, провінції поділяються на 589 комун.

¹¹ Регіональна держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0_%D0%B2%D0%B0.

¹² Обама: Росія – регіональна держава, уgroжающая соседям [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mirror522.graniru.info/Politics/World/US/m.227103.html>.

У табл. 1 представлено головні територіальні структури з поділом країн на унітарні, регіональні і федеральні. З неї наочно можна побачити, що не існує універсальних моделей державних устроїв. Власне, це є підставою для нескінченних дискусій серед науковців щодо створення класифікатора країн за критерієм регіоналізації. Особливо складно визначити регіональні держави. Зокрема, не всі погоджуються, що Іспанія та Італія відносяться до регіональних країн, оскільки вони мають самоуправляючі території.

Таблиця 1

Головні територіальні структури у країнах ЄС та в Україні

Тип країни	Назва країни	Рівні територіальної організації		
		регіональні	середні	локальні
Федеральний	Німеччина	16 земель	439 районів і міських округів	16068 спільнот, 117 міст на правах громад
	Австрія	9 земель	статус округу надано деяким великим містам – Грацу і Клагенфурту	2102 громади (сільські громади – 1133, муніципалітети – 766, міста зі статутом муніципалітету – 15, міста без статуту муніципалітету – 15)
Регіональні	Бельгія	3 регіони і 3 культурні спільноти	10 провінцій (5 фламандських і 5 валлонських)	589 громад (Брюсселя – 12, Валлонії – 262, Фландрії – 308)
	Іспанія	19 автономних областей	50 провінцій	8098 гмін
	Італія	20 регіонів, з яких 5 – з особливим статусом	110 провінцій	8101 комуна
Унітарні	Франція**	22 метропольних і 5 заморських регіонів	101 департамент	36783 комуни (муніципалітети), 37 історичних провінцій
	Нідерланди		12 провінцій і 3 спеціальні муніципалітети	633 комуни
	Данія	5 регіонів + архіпелаг Ertholmene Міністерства оборони + Фарерські острови і Гренландія зі статусом самоврядування	98 муніципалітетів	275 комун

Тип країни	Назва країни	Рівні територіальної організації		
		регіональні	середні	локальні
	Швеція		21 лен (губернії)	284 комуни
	Фінляндія	6 лянї (провінцій, країв), у т. ч. Аландські острови з автономним статусом	19 областей	72 райони, що мають 342 громади (фін. «kunta», швед. «kommun»)
	Люксембург	3 округи	12 кантонів	118 міських і сільських комун
	Греція	7 децентралізованих адміністрацій і автономна чернеча область Святої Гори Афон	13 периферій	326 муніципалітетів (демів)
	Португалія	2 автономних регіони	18 адміністративних округів	305 районів, 4207 громадських парафій, 11 історичних провінцій
	Ірландія	6 провінцій	29 графств	84 комуни
	Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії	Англія	9 регіонів, 48 церемоніальних графств, у т. ч. 6 міст-графств, 27 сільських графств і 274 райони, 56 унітарних утворень	36 міських районів, 201 район, 32 райони Лондона і Лондон-Citі; 10473 громади
		Уельс	22 унітарні адміністративні одиниці	
		Шотландія	32 унітарні адміністративні одиниці	
		Північна Ірландія	6 графств	26 районів
	Польща	16 воеводств	380 повітів	2477 гмін
	Словаччина	8 країв	79 округів	2891 громада, з них 130 – міста, інші – сільські громади, які поділяються на кадастрові райони
	Чехія	3 історичних регіони (не виконують роль адміністративного управління)	14 областей, у т. ч. Прага як столичне місто	77 районів, що мають 6242 населених пункти
	Румунія	41 жудец (повіт) + 1 окремий національний муніципалітет (Бухарест)	211 міст і 103 муніципалітети	2872 комуни (у сільській місцевості)
	Болгарія	6 регіонів	28 областей	264 общини (муніципалітети)
	Словенія		12 статистичних регіонів	211 общин

Тип країни	Назва країни	Рівні територіальної організації		
		регіональні	середні	локальні
	Естонія	15 повітів	226 самоуправлень (33 міста, 193 волості)	
	Литва	10 повітів	60 територій самоврядування (7 міст, 43 райони, 10 новоутворень, у т. ч. 2 курорти)	староства (лит. «seniunija»)
	Латвія	4 історичні регіони	110 країв (латв. «novads»), 4 республіканських міста	494 волості
	Україна	24 області, 1 автономна республіка, 2 міста зі спеціальним статусом	490 районів, 460 міст, з них 180 – міста зі спеціальним статусом, республіканського й обласного значення, 111 районів у містах, 885 селищ міського значення	10279 сільських рад, 28441 село

*Розроблено автором з використанням класифікації країн ЄС-15, розробленої В. Вос¹³.

**Протягом 2016 р. Франція має впровадити нову систему регіонів загальною кількістю 13.

Порівняння територіальних структур країн ЄС свідчить про те, що вони створені залежно від конкретних умов становлення і розвитку країни. Зрештою, територіальні структури виокремлюються під впливом економічних, географічних, соціальних, політичних, історичних, культурних, етнічних та інших факторів. Через це варто мати на увазі, що порівняльність адміністративно-територіальних устроїв країн є значною мірою умовною. Кожна країна за такої умови може вважатися унікальною.

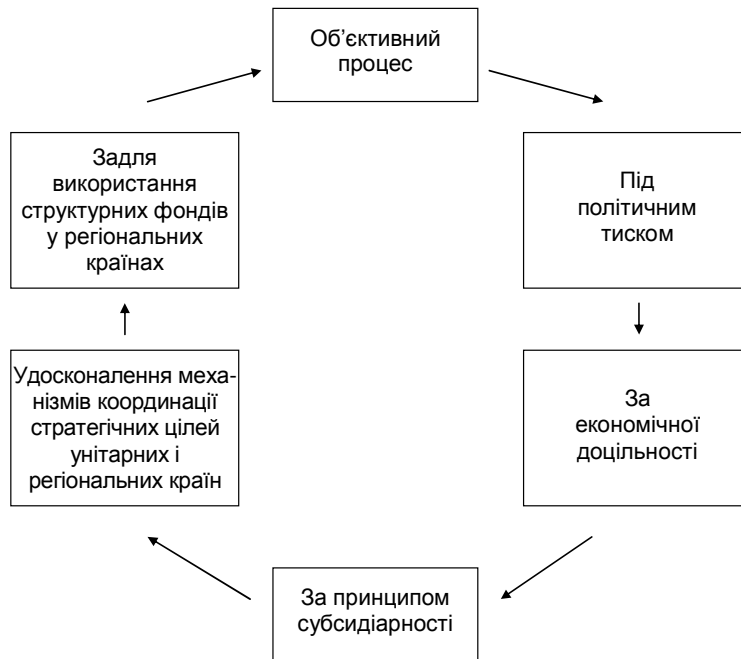
Проте порівняння організаційних структур різних країн дає підстави для виділення певних фундаментальних ознак. Так, принциповою різницею між унітарними, з одного боку, та регіональними і федеральними державами, з іншого боку, є те, що для перших характерна внутрішня єдність між територіальними громадами і державою, що виражається у створенні єдиного правового режиму, а у других є більша або менша автономія щодо центрального

¹³ Wos B. Rozwoj regionow i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / Boleslaw Wos. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2005. – S. 24.

уряду. Натомість в унітарних державах регіоналізація набуває ознак децентралізації у формі делегування прав центральних органів влади на нижні рівні з метою забезпечення кращого управління процесами розвитку держави у рамках національної стратегії. Дотримуючись політики послідовного пристосування форм децентралізації до умов, що змінюються, і завдань, які коригуються під тиском геоекономічних та геополітичних процесів, унітарна держава ухиляється від конституційних змін у напрямку переходу до регіональної держави, як це було зроблено у Португалії. Залишаючись унітарною державою за французькою моделлю, країна йде шляхом збільшення рівня функціональних компетентностей на нижніх щаблях урядування, віддаючи пріоритет політиці самоврядування.

Рисунок 3

Умови розвитку регіоналізації



Примітка. Складено автором з використанням дослідження В. Вос¹⁴.

¹⁴ Вос В. Rozwoj regionow i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / Bolesław Wos. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2005. – S. 24.

Марно шукати держави, які у «чистому» вигляді можна віднести до певного типу. Частіше за все тип державного устрою визначається конституцією країни, незважаючи на наявність деяких ознак, за якими віднести її до інших типів. Так, Франція, незважаючи на свій унітаризм, надає острову Корсика спеціальний статус. Він має регіональний парламент і право спостереження за законотворчою діяльністю Національних зборів країни. До того ж у провінції існує так звана традиція вендети, тобто кровної помсти. Нещодавно Франція втратила свої північноафриканські провінції внаслідок кривавої алжирської кризи.

У деяких аналітиків складається думка, що ідеально сформованою як унітарна країна в Європі є Польща, з якої після Другої світової війни депортували німців і українців. Однак згідно з переписом 2002 р. у країні проживають 173,1 тис. сілезців, 153,0 тис. німців та 48,7 тис. українців. Це досить великі групи населення, які проживають переважно компактно, і неврахування їхніх етнічних та соціальних інтересів може спровокувати кризи локального характеру. Польські науковці схильні розглядати внутрішні процеси як всеохоплюючі й прогресивні процеси глобалізації, що спонукають до загального поглиблення¹⁵.

Аналізуючи реформаторські тенденції на регіональному рівні, треба зупинитися на останніх напрацюваннях у Франції. Історія розвитку сучасних регіонів у країні має за точку відліку кінець XIX ст. В її витоках лежала ідея повернення до вікових традицій територіальної організації, які сформувалися у дореволюційній Франції. Таких позицій дотримувалися місцеві еліти та доволі наполегливі лобісти.

Отже, незважаючи на французький консерватизм, з 1 січня 2016 р. країна відмовилася від діючої моделі територіального устрою, яка складається з 27 регіонів (рис. 4). Пошук нової моделі регіонального поділу, який почався у 2008 р., мав за мету скорочення кількості регіонів, у рамки яких треба було вписати нову систему місцевих виборів, зменшення кількості місцевих виборів, уникнення дублювання компетенції та збільшення самостійності великих міст.

«Нарізка» нової карти Франції здійснена на основі виділення 13 регіонів (рис. 5). У грудні 2015 р. були проведені вибори до регіональних рад нових укрупнених районів. Остаточне вирішення питань назви нового регіону, його столиці та місць проведення сесій мають здійснити новоутворенні органи місцевого самоврядування. Їхні рішення остаточно будуть затверджені і введені в дію Державною радою.

¹⁵ Wos B. Rozwoj regionow i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / Boleslaw Wos. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2005. – S. 24.

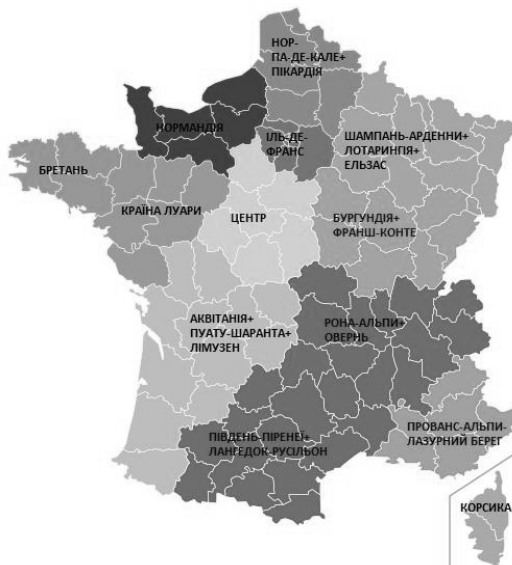
Рисунок 4

Регіони Франції до реформи



Рисунок 5

Регіональний поділ Франції (вступає в силу у 2016 р.)



Вивчення практики, що склалася в Європі і позитивно розглядається в процесі розробки та впровадження реформ в Україні, дає змогу виокремити певні умови розвитку регіоналізації. Насамперед її треба досліджувати як об'єктивний процес, якого треба не уникати, а якомога глибше вивчати. Лише ґрунтовне вивчення регіоналізації як предмета дослідження в аспектах способу її здійснення у певних умовах функціонування світової, національної і територіальної економіки може бути складовою умов сталого розвитку.

З огляду на об'єктивність регіоналізація отримує імпульси розвитку з боку суспільства, в якому є потреба щодо вирівнювання соціально-економічного стану у розумінні недопущення суттєвого відставання окремих регіонів. Воно виявляється у тому, що різні прошарки населення та їх представники у політичних і громадських організаціях змагаються за вирівнювання соціально-економічних умов існування. Природний шлях до цього полягає у наданні достатніх прав і ресурсів для успішного економічного та гуманітарного розвитку. В іншому випадку центр має вирівнювати умови депресивних регіонів за рахунок інших.

4. Субсидіарність у системі регіональних відносин

Регіональний поділ країни завжди передбачає здійснення певної децентралізації владних повноважень. Цим він відрізняється від інших територіальних уявлень, насамперед географічних. Останні дають можливість представити територіальний фактор в аспектах фізичних процесів на Земній кулі. Натомість децентралізація дає можливість переміщувати владу по територіях або передавати повноваження у питаннях прийняття рішень від головного органу до місцевих у функціональному розумінні.

Розглядаючи децентралізацію як процес розширення прав на прийняття рішень на менших і найменших територіях держави, варто зазначити, що він не виражає анархічності у наданні повноважень кожній територіальній та міжтериторіальній громаді. Її зміст можна точніше представити за умови використання українського відповідника англійського слова «subsidiarity», який фахівці інтерпретують як допоміжний, додатковий, другорядний, залишковий, що доповнює¹⁶. В системі державного управління децентралізація розвива-

¹⁶ Іжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс] / Олексій Іжак. – Режим доступу : <http://www.db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>; Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідна умова реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Ірина Дробуш // Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică. – 2014. – Iunie. – С. 52. – Режим доступу : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/3/10.pdf>.

ється за принципом субсидіарності у розумінні передачі прав на прийняття рішень з центрального на нижні рівні. Він полягає, як зазначає О. Ф. Скакун, «у тому, що, по-перше, держава виконує лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян та територіальним колективам, а по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижньому рівні»¹⁷. В інтерпретації Н. Нойгауза «принцип субсидіарності є принципом свободи соціальних спільнот і гарантом особистісної свободи кожної окремої людини, бо що залишається від особистісної свободи, якщо немає свободи сім'ї, чи свободи підприємництва, чи свободи культури?»¹⁸.

Принцип субсидіарності не є винаходом сучасності. Дослідники вказують на використання його Католицькою церквою, яка сповідує допустимість втручання суспільства у сімейні справи лише за умови неефективності дій родини та регіональної релігійної громади¹⁹. Теологічні основи принципу субсидіарності сформульовані Папою Пієм XI в енцикліці 1931 р. таким чином: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватись з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратись у людей та передаватись громаді, так само буде несправедливим і порушити суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б впоратись і самі. Природною метою будь-якого соціального втручання є допомогти членам суспільства, а не руйнувати чи адсорбувати їх»²⁰.

Не без впливу католицької релігії принцип субсидіарності, закладений в основу правових систем держав романо-германської групи, визначає розподіл повноважень між центральною владою і адміністративно-територіальними утвореннями різного рівня. Треба мати на увазі, що субсидіарність як термін політико-економічного устрою суспільства й держави визрів лише у ХХ ст. Він отримав фундаментальний розвиток при створенні ЄС. Маастрихтським договором визначено, що субсидіарність регулює компетенції. У ньому зазначається, що «згідно з принципом субсидіарності Союз у

¹⁷ Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції Брноської програми 2003 р. [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун // Державне будівництво і місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 69. – Режим доступу : http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2530/1/Skakun_69.pdf.

¹⁸ Нойгауз Н. Принцип субсидіарності – це право і водночас завдання [Електронний ресурс] / Норберт Нойгауз. – Режим доступу : http://sd.net.ua/2010/02/19/neuhaus_princip_subsiarnosti.html.

¹⁹ Subsidiarity. Wikipedia [Electronic resource]. – Mode of access : <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity>.

²⁰ Цит. за: Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень [Електронний ресурс] / Вадим Прошко. – Режим доступу : www.logincee.org/file/2133/library.

сферах, які не відносяться до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, в якій цілі передбачуваної дії не можуть бути достатнім чином досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях. Проте, зважаючи на масштабність або наслідки передбачувальної дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу»²¹. У країнах ЄС субсидіарність стала аксіомою організації місцевого самоврядування.

Дотримання принципу субсидіарності – це лише основа діяльності на умовах розподілу повноважень між рівнями і гілками влади. Він потребує у кожному разі проведення великої творчої роботи із закріплення функцій між ними. Проте цей процес не має разового характеру, оскільки дія просторових факторів соціально-економічного розвитку має мінливий характер. Це обумовлює потребу у сталому відслідковуванні змін, що відбуваються, й удосконаленні механізмів координації стратегічних цілей унітарних та регіональних країн.

Варто наголосити, що не можна уникати систематичних оцінок ефективності тих рішень, які були прийняті раніше щодо реалізації принципу субсидіарності, і вносити зміни у систему їхньої реалізації, проте інструменти державного управління регіональним розвитком, що склалися в Україні, мають численні недоліки і потребують інноваційних рішень щодо їх заміни. Особливо це стосується практики прямого субсидування регіонів з бюджету, системи встановлення пільгових режимів, інструментів впливу на розвиток підприємництва, залучення громадянського суспільства до реалізації регіональних програм розвитку, стратегічних цілей регіонального розвитку, кожне з яких потребує своєчасної корекції з огляду на новітні досягнення науково-технічного прогресу.

У рамках адміністративно-територіальних одиниць більшості країн, особливо регіональних, є мотиви децентралізації задля використання структурних фондів. Останні – це фінансові інструменти, які створюються в ЄС з метою зменшення розриву в розвитку між різними регіонами і країнами. Їх чотири: Європейський фонд регіонального розвитку; Європейський соціальний фонд; Європейський фонд управління та забезпечення в сільському господарстві; Фінансовий інструмент управління в галузі риболовлі. На період 2014–2020 рр. структурними фондами передбачене фінансування на користь бідних регіонів у сумі 325 млрд. євро, що становить найбільшу статтю бюджету ЄС²².

²¹ Договір о Европейском Союзе [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

²² Евросоюз пояснил приоритеты бюджета на 2014–2020 роки [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dt.ua/ECONOMICS/ yevrosoyuz-poyasniv-prioriteti-byudzhetu-na-2014-2020-roki.html>.

5. Реформування на вищому рівні регіональних відносин в Україні

В Україні законодавчо виділені регіони лише у формі адміністративно-територіального поділу, якими є Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і м. Севастополь. Порівняння кількості створених у законодавчому порядку регіонів України з найбільшими за територією європейськими країнами свідчить про її певне «лідерство» (табл. 2). Так, Італія має 20 регіонів, Іспанія – 19, Німеччина і Польща – по 16, а Великобританія взагалі складається з 4 адміністративно-територіальних частин, які насправді є її історичними провінціями, а саме: з Англії, Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Аналогічна тенденція зберігається і в регіонах другого рівня. Водночас серед найбільших країн Європи Україна має найменшу середню чисельність населення в регіонах вищого рівня і в регіонах другого рівня. Дещо краще виглядають показники територіальних розмірів українських регіонів на європейській мапі. Проте це стосується лише регіонів першого рівня, за розміром яких Україна поступається Великобританії та Іспанії і знаходиться практично на одному рівні з Німеччиною. Середня площа регіонів другого рівня в Україні менша лише за британську й іспанську.

Зростання ролі регіонів у соціально-економічному розвитку обумовлює доцільність постановки питання щодо їх кількості і розміру. Вирішуючи його, треба виходити з того, що малі дрібні територіальні утворення мають обмежені ресурси для успішної конкуренції в умовах глобалізації та переходу до економіки знань. Не випадково в країнах Європи найбільш розвиненими і свого роду двигунами розвитку є найбільші регіони. У Німеччині – це Баварія, в Іспанії – Каталонія, Валенсія і Мадрид, в Італії – Ломбардія, Сицилія, Венеція і Турин.

Малий регіон – малі можливості. Це відчувається під час проведення дискусій щодо децентралізації. Нині українські дослідники і політики «захопилися» вирішенням питань розширення повноважень та фінансових ресурсів на рівні міста, села, селища і територіальних громад. Залишається відкритим питання щодо джерел фінансування великих проектів, особливо наукових та інфраструктурних, реалізація яких потребує концентрації ресурсів, що формуються щонайменше великими адміністративно-територіальними одиницями.

Звіряючи українські підходи до регіональних реформ з досвідом зарубіжних країн, потрібно означити зворотний підхід. Зарубіжні експерти віддають пріоритет крупним регіонам. Так, директор представництва Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні Штефан Мойзер вважає, що області – «надто малі утворення. Варто створити десять-дванадцять сильних регіонів, які би були

справді життєздатними і мали би змогу планувати розвиток регіону. Я думаю, в українській системі було би складно за один крок провести децентралізацію та зробити так, щоб одразу посилити найдрібніші утворення – міста і села»²³.

Таблиця 2

Порівняння розмірів регіонів вибраних європейських країн і України

Назва країни	Площа, км ²	Населення, млн. жителів	Кількість регіонів вищого / другого рівня	Середня кількість населення в регіоні вищого рівня, млн. / у регіоні другого рівня, тис. осіб	Середня площа регіонів вищого / другого рівня, км ²
Франція	551 695	65,1	27 / 101	2,4 / 644,6	20433 / 5462
Іспанія	265 604	45,2	19 / 50	2,4 / 904,0	26560 / 10092
Німеччина	357 168	80,1	16 / 439	5,1 / 1 82,5	22323 / 813
Польща	312 679	38,5	16 / 308	2,4 / 125,0	19542 / 1015
Італія	301 340	61,3	20 / 110	3,1 / 557,3	15067 / 2739
Велика Британія	243 789	63,1	4 / 106	15,8 / 595,2	60947 / 2300
Україна	603620	45,4	27 / 490	1,7 / 92,7	22356 / 1231

Примітка: розрахунки авторів.

Дискусія щодо того, з чого починати реформи регіонального розвитку, хоча й важлива, але не вирішальна. Логічно стверджувати, що доцільно комплексно реформувати регіональні структури, за такої умови регіон матиме потенцію для «довгого стрибка». Проте в Україні вже розпочато реформування з нижнього рівня. За такої тактики реформ треба визначити раціональні послідовність і темп змін. Затягування гальмуватиме отримання очікуваного ефекту та девальвує саму реформаторську ідею.

З огляду на те, що середній розмір регіонів за чисельністю населення у великих країнах Європи варіюється між 2 і 3 млн. осіб, а в Україні він складає

²³ Без укрупнення областей децентралізація неможлива. 11.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novezakarpattya.com/uk/post/28355/>.

1,7 млн. осіб, доцільно вибрати тактику проведення регіональних реформ, орієнтовану на збільшення регіонів першого рівня. Водночас варто врахувати, що Україна має найбільшу площу серед європейських країн. Цей фактор у процесі створення нових регіонів можна враховувати по-різному. За високої щільності населення територіальне утворення доцільно зменшити, і навпаки. Водночас треба брати до уваги галузеву спеціалізацію окремих частин території.

У плані переформатування регіонів у процесі проведення реформ доцільно врахувати наявність в Україні історичних регіонів, чим за часів імперської Росії і особливо в радянський період гребували. Такими регіонами є Наддніпрянська Україна (Подніпров'я), Поділля, Київщина, Чернігівщина, яку називають також Чернігово-Сіверщина і Сіверщина, Полтавщина, Галичина, Волинь, Полісся, Закарпаття, Буковина, Південно-Східна Україна (Слобідська Україна), Східна Україна (Донбас), Придніпров'я (до ліквідації Запорізької Січі у 1775 р. мало назву Запоріжжя, яке пізніше поступово було витіснене новою назвою Новоросія за назвою новоствореної за царським указом губернії), Приазов'я, Північне Причорномор'я та Крим.

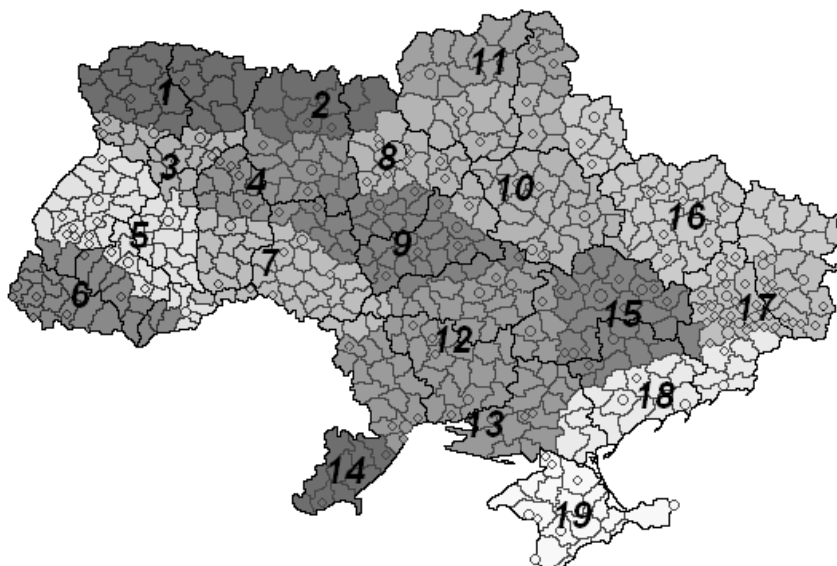
Історико-етнографічне районування має велике загальнонаціональне і місцеве значення для збереження надбань культури різних груп населення та їх розвитку. Водночас, як свідчить досвід багатьох європейських країн, зокрема Німеччини, Швейцарії, Франції й Греції, воно може бути використано для адміністративно-територіального районування як основи соціально-економічного розвитку країни. Україна, яка розпочала реформи регіонального управління, має використати спадщину минулого у просторовій організації своєї території.

Зрозуміло, що протягом століть під впливом численних політичних, економічних, етнічних, історичних та інших факторів регіоналізація зазнавала суттєвих змін. Нині окремі історичні території або їхні частини знаходяться у складі інших держав. Крім того, змінювалися й назви окремих територій з українським населенням. Одночасно відбувалися процеси формування нових зв'язків, традицій, культурних особливостей у рамках адміністративно-територіальних поділів, що вводилися урядами держав, до яких належали і переходили українські землі. Нині набули поширення назви регіонів, які походять від назв обласних центрів (Львівщина, Тернопільщина, Франківщина, Сумщина і т. ін.), що не виключило вживання давніших назв, які не стерлися з історичної пам'яті. Закономірністю стає поширення звертання до історичних назв з формуванням української політичної нації.

На рис. 6 представлена мапа України з історичними назвами. Проводячи регіональні реформи, можна цей макет брати за основу. Як наочно видно з мапи, історичні регіони мають великі розбіжності територіального характеру. Це спонукає до пошуку форм об'єднання територій в єдиний історичний регіон за принципом останньої реформи територіального устрою Франції.

Рисунок 6

Мапа історичних регіонів України в існуючих кордонах²⁴



Позначення: 1 – Західне Полісся; 2 – Східне Полісся; 3 – Західна Волинь; 4 – Східна Волинь; 5 – Галичина–Буковина; 6 – Карпати–Закарпаття; 7 – Поділля; 8 – Київський регіон; 9 – Придніпров'я правобережне; 10 – Придніпров'я лівобережне; 11 – Сіверщина; 12 – Південно-степовий район; 13 – Причорномор'я; 14 – Буджак; 15 – Придніпров'я верхнє; 16 – Слобожанщина; 17 – Донбас; 18 – Приазов'я; 19 – Крим.

Між окремими історичними регіонами України є в деяких випадках і значні відмінності у чисельності населення (табл. 3). Їх також доцільно враховувати, приймаючи рішення щодо районування. Так, у найбільшому Донецькому регіоні проживає більше 5 млн. жителів, натомість Буджак має чисельність населення близько 700 тис. осіб. У таких випадках доведеться вивчити можливість об'єднання історичних регіонів зі знаходженням відповідних форм управління та назв, які влаштують населення всього об'єданого регіону. Для вирішення цього питання можна використати досвід Франції. Зокрема, можуть дискутуватися варіанти назв за сумою назв історичних регіонів в алфавітному порядку з урахуванням абрєвіатури, що впливає з подвоєної чи потроєної назви. Не виключається звернення до давніх і давніших

²⁴ Динаміка населення історичних регіонів України (1972–2012 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/demography/4627>.

назв. Широка публічна дискусія дасть змогу знайти у кожному випадку свій варіант.

У разі створення нових регіонів також доцільне відокремлення території з історико-географічних утворень. Є достатньо підстав, зокрема, для виділення приазовських земель із адміністративних територій нинішньої Донецької та Запорізької областей.

Районування України за історичними територіями і, відповідно, назвами має переваги. По-перше, воно відповідає географічним особливостям країни. По-друге, історичні території мають населення, переважна більшість якого характеризується спорідненим менталітетом і зберегли позитивну історичну пам'ять. По-третє, на історичних територіях більший рівень однорідності ресурсів, що може стати основою для регіональної спеціалізації виробництва. По-четверте, взяття за основу регіоналізації історичного фактора сприятиме кращому розвитку туризму і пов'язаних з ним галузей економіки. По-п'яте, новий підхід сприятиме покращенню міжнародних відносин з прикордонними територіями, які мають єдине історичне минуле з відповідними українськими землями.

Особливо варто зупинитися ще на одній перевазі історичного підходу до реформи регіоналізації. Його треба бачити у тому, що він сприятиме призупиненню вирощування «безбатченків», громадян «без роду і племені» та прискорить формування політичної нації. У цьому зв'язку варто наголосити на тому, що українські законодавці започаткували важливі зміни, які отримали назву «декомунізація». Законом України визнано комуністичний режим 1917–1991 рр. в Україні злочинним і заборонено пропаганду комуністичної ідеології в назвах населених пунктів, бульварів, проспектів, вулиць, скверів, площ, мостів і набережних²⁵. Ця лінія реформ, в якій фактично закладений напрямок звернення до історичних коренів української нації у державному будівництві та повернення власної історії, яка була присвоєна російським царизмом, має бути розвинена у ширший напрямок. Його доцільно визначити як деколонізація.

Повернення історичних назв – краща відповідь на ідеологію «руського мира». Важливо здійснити безкровне повернення власних назв, викреслених колонізаторами заради увіковічення себе на колонізованій ними території. У зв'язку з цим варто зазначити, що окремі українські території у різні часи входили до складу таких держав, як Велике князівство Литовське, Австро-Угорщина, Румунія, Чехословаччина, Польща. Проте в рамках цих держав власні назви практично не змінювалися. Це було притаманно лише Російській імперії та комуністичному режиму.

²⁵ Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Ст. 219. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/317-19>.

Таблиця 3

Загальна чисельність населення історичних регіонів України у 2012 р.²⁶

№ з/п	Регіон	Найбільші міста	Чисельність населення, тис. осіб
1.	Донбас	Донецьк, Луганськ	5121
2.	Галичина-Буковина	Львів, Чернівці	4845
3.	Слобожанщина	Харків, Суми	4025
4.	Київський регіон	Київ, Бровари	3764
5.	Придніпров'я верхнє	Дніпропетровськ, Запоріжжя	3592
6.	Причорномор'я	Одеса, Миколаїв	2906
7.	Південно-Степовий регіон	Кривий Ріг, Кіровоград	2641
8.	Придніпров'я лівобережне	Полтава, Кременчук	2560
9.	Поділля	Вінниця, Хмельницький	2477
10.	Крим	Сімферополь, Севастополь	2344
11.	Придніпров'я правобережне	Черкаси, Біла Церква	2176
12.	Карпати та Закарпаття	Ужгород, Мукачеве	2017
13.	Приазов'я	Маріуполь, Мелітополь	1596
14.	Східна Волинь	Житомир, Бердичів	1409
15.	Західна Волинь	Рівне, Луцьк	1324
16.	Західне Полісся	Ковель, Кузнецовськ	1002
17.	Сіверщина	Чернігів, Шостка	912
18.	Буджак	Ізмаїл, Білгород-Дністровський	578
19.	Східне Полісся	Коростень, Малин	341

Регіональне реформування не виключає також доцільності у зміні назв нових регіонів. За часів Стародавньої Русі був поширеним поділ земель на князівства. У структурі Великого князівства Литовського українські землі спочатку адмініструвалися на правах князівств, а за адміністративною реформою 1564–1566 рр., коли відбувся поділ на 13 воєводств, на українських землях було утворено Київське, Волинське та Брацлавське воєводства. У складі Російської імперії регіони поділялися на губернії. В адміністративному відношенні у складі Австро-Угорської імперії виділялися коронні землі, серед яких території з українським населенням були представлені Королівством Галичина і Володимирія, а також Герцогством Буковина. Різні назви мали закарпатські землі: Угорська Русь, Карпатська Русь, Руська Крайна, Підкарпат-

²⁶ Складено автором за: Динаміка населення історичних регіонів України (1972–2012 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/demography/4627>.

ська Русь, Карпатська Україна, Закарпатська Україна. Територія Підкарпатської Русі входила до складу чотирьох комітатів Угорщини – Берег, Марамарош, Унг, Угоча. Проте «Русь» завжди включалося до назви.

Вирішуючи проблему поділу українських регіонів, варто зупинитися на вирізненні їх як країв. Універсальність такого адміністративно-територіального поділу полягає в тому, що край – це і будь-яка місцевість, і значна за простором область, і місцевість, що тяжіє до будь-якого географічного об'єкта. Зрештою, край – це й історична місцевість.

Отже, край – універсальніше визначення регіону першого рівня. Іменник «область», маючи значення деякої частини більшої структури, має дещо іншу універсальність. Будучи вживаною для визначення області знань, підмножин якоїсь математичної множини, зоогеографічного регіону Землі, він не передає суто національного підтексту в історичному підході до регіональних реформ.

Отже, Україна у регіональних реформах стоїть перед визначенням концепції формування регіонів. Це важлива складова державотворення, яка має увібрати в себе національні надбання і світовий досвід. Натомість новий регіональний поділ має забезпечити умови успішного поступу в соціально-економічному і культурному напрямках.

Література

1. Асамблея європейських регіонів. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).
2. Без укрупнення областей децентралізація неможлива. 11.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novezakarpattya.com/uk/post/28355/>.
3. Динаміка населення історичних регіонів України [1972–2012 рр.] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/demography/4627>.
4. Договір о Європейском Союзе [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
5. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідна умова реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні [Електронний ресурс] / Ірина Дробуш // Jurnalul Juridic Național: Teorie și Practică. – 2014. – Іunie. – S. 52. – Режим доступу : <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/3/10.pdf>.

6. Євросоюз пояснив пріоритети бюджету на 2014–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dt.ua/ECONOMICS/yevrosoyuz-poyasniv-prioriteti-byudzhetu-na-2014-2020-roki.html>.
7. Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 26. – Ст. 219. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/317-19>.
8. Мирна Н. В. Сучасні тенденції регіоналізації та їх роль в європейських інтеграційних процесах [Електронний ресурс] / Н. В. Мирна // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу : nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_34.pdf.
9. Нойгауз Н. Принцип субсидіарності – це право і водночас завдання [Електронний ресурс] / Норберт Нойгауз. – Режим доступу : http://sd.net.ua/2010/02/19/neuhaus_princip_subsidarnosti.html.
10. Обама: Россия – региональная держава, угрожающая соседям [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://mirror522.graniru.info/Politics/World/US/m.227103.html>.
11. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень [Електронний ресурс] / Вадим Прошко. – Режим доступу : www.logincee.org/file/2133/library.
12. Регіональна держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0_%D0%B2%D0%B0.
13. Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції Брновської програми 2003 р. [Електронний ресурс] / О. Ф. Скакун // Державне будівництво і місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11. – С. 69. – Режим доступу : http://dSPACE.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2530/1/Skakun_69.pdf.
14. Спільна регіональна політика Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/1685030357921/ekonomika/spilna_regionalna_politika_yevropeyskogo_soyuzu.
15. Pietrzyk I. I. Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w panstwach czlonkowskich / I. I. Pietrzyk. – Warszawa : PWN, 2000. – S. 213–218.
16. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми держа-

вами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

17. Чистобаев А. И. Регионоведение : учеб. [для вузов] / А. И. Чистобаев. – М. : Гардарики, 2000. – С. 27.
18. Eurostat. Your key to European statistics [Electronic resource]. – Mode of access : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>.
19. Subsidiarity. Wikipedia [Electronic resource]. – Mode of access : <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity>.
20. Wæver O. Region in the Making – A Blueprint for Baltic Sea Politics / O. Wæver, P. Joenniemi // The Baltic Sea Region: Conflict or Co-operation? Region-Making, Security, Disarmament and Conversion. – Kiel, 1991. – P. 23–24.
21. Wos B. Rozwoj regionow i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce / Boleslaw Wos. – Wrocław : Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, 2005. – S. 24.

Стаття надійшла до редакції 15 січня 2016 р.