

В.М.Семенов,
аспірант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ,
магістр державного управління

ІСТОРИЧНИЙ РЕГІОН ЯК КАТЕГОРІЯ НАУКИ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Розглянуто сучасні підходи до змістовного наповнення дефініції “регіон” та запропоновано тлумачення терміна “історичний регіон” як категорії науки державне управління.

Ключові слова: історичний регіон, адміністративно-територіальний поділ, теорія державного управління.

Державне управління як молода наука перебуває в стадії становлення, і тому змістовне наповнення її понятійного апарату є одним з першочергових завдань. Велика кількість категорій та основних понять, що сьогодні використовуються в галузі державного управління, мають не завжди однозначне тлумачення. Деякі дефініції є запозиченими з понятійного апарату інших наук, і тому не завжди відповідають державноуправлінським критеріям. З огляду на це, для певної кількості дефініцій потрібно пристосування до завдань державного управління. Як зазначає В. Керецман, у науці державного управління триває процес удосконалення понятійного апарату, що деякою мірою відображає незавершеність формування цієї дисципліни. Тому будь-яке серйозне дослідження в цій галузі потребує уточнення, удосконалення і впорядкування понятійного апарату [8, с. 47].

Складовою науки державне управління є навчальна дисципліна – історія державного управління, яка в Україні тривалий час не була об'єктом наукових досліджень. Це можна пояснити тим, що за радянських часів існувала точка зору про бездержавність України, і ті державотворчі процеси, що відбувались на українській території, вважались загальним надбанням радянського народу. З проголошенням незалежності України питання дослідження історії державного будівництва постали на порядку денному. Розробка категоріального апарату історії державного управління сьогодні є одним з важливих завдань теорії державного управління.

Однією з категорій, яка потребує доопрацювання, є дефініція “історичний регіон”. Наукових студій стосовно її змістовного наповнення в теорії державного управління сьогодні практично не існує. Тому головною метою даної статті є спроба надати тлумачення категорії “історичний регіон” у контексті науки державне управління та визначення історичних регіонів України, які існували в минулому.

З метою чіткого розуміння критеріїв визначення дефініції “історичний регіон” варто взяти до уваги основні трактування терміна “регіон”, що мають місце сьогодні в різних галузях знань. Тому для більш широкого розуміння цієї проблеми наведемо декілька визначень цієї категорії та її змістовного наповнення, які використовуються в сучасній науковій літературі.

Є декілька варіантів визначення дефініції “регіон”, які відрізняються один від одного тими ознаками, якими їх наділяє той чи інший дослідник. Зокрема, можна виокремити загальне, економічне, державноуправлінське, географічне, етнографічне, історичне тлумачення цього терміна.

Загальне визначення регіону переважно наводять довідкові та енциклопедичні видання, що мають універсальний характер. Так, “Великий тлумачний словник сучасної української” мови пропонує таке визначення цієї дефініції: “Регіон – певна територіальна одиниця (район, область, зона), що вирізняється з-поміж інших таких же одиниць специфічними рисами (географічними, геологічними, етнографічними, економічними та ін.)” [2, с. 1020].

У Радянському енциклопедичному словнику дефініція “регіон” викладається в такому значенні. “Регіон – територія (акваторія), інколи доволі значна за своїми розмірами, яка не обов'язково є таксономічною одиницею в якійсь системі” [18, с. 1111]. “Словник іншомовних слів” наводить доволі конкретне етимологічне тлумачення поняття “регіон”, воно полягає в тому, що це територія, яка характеризується комплексом притаманних їй ознак (фізико-географічних, економічних тощо) [17, с. 711].

Представлено тлумачення категорії “регіон” у політологічних словниках. Зокрема російська “Політична енциклопедія” дає таку трактовку цієї категорії. “Регіон – самостійна просторово-географічна, адміністративно-територіальна, інституційно-політична, економічна, соціальна, історико-культурна, етнічна і демографічна величина [14, с. 333].

Слід зазначити, що в довідкових виданнях визначення регіону має універсальний, загальнопізнавальний характер і є занадто розпливчатим, що практично не дає змоги ідентифікувати його з тією чи іншою просторовою одиницею і застосовувати в понятійному апараті науки державного управління і зокрема в історії державного управління. Загальні тлумачення не надають усіх сутнісних ознак, які потрібні під час дослідження історії державного управління, тому можуть бути використані лише як теоретична основа для більш конкретного визначення цієї дефініції і потребують певного доопрацювання.

Значна увага змістовному наповненню дефініції “регіон” приділяється у географічній науці. За Е. Алаєвим, наприклад, регіон – це територія (геоторія), яка за сукупністю елементів, що її насичують, відрізняється від інших територій і володіє єдністю, взаємопов'язаністю елементів, що її складають, цілісністю, яка є об'єктивною умовою і закономірним результатом розвитку цієї території [1, с. 45]. Американські географи Л. Джеймс та Д. Мартін категорію “регіон” застосовують стосовно територій різної площі, які характеризуються певною специфічною однорідністю, яка є основою для того, щоб виділити ці території [5, с. 517].

Представники економічної науки також мають свої варіанти трактування категорії “регіон”. При дослідженні сутності “регіону” учені-економісти цілком природно акцентують увагу на тих чи інших економічних ознаках. Так, Ф. Кожурін вказує, що під регіоном потрібно розуміти певну частину народногосподарського комплексу країни, що відрізняється географічними умовами і природноресурсною спеціалізацією [9, с. 517].

М. Некрасов також розглядає регіон із соціально-економічної точки зору. При цьому автор ігнорує зв'язок з адміністративно-територіальним устроєм. Під регіоном він розуміє велику територію держави з більш-менш однорідними природними умовами, а головним чином – характерною спрямованістю виробничих сил на основі поєднання комплексу природних ресурсів зі сформованою і перспективною соціальною інфраструктурою [13, с. 29].

До економічного трактування “регіону” можна віднести і визначення, В. Шилова, який вважає “регіон” соціально-економічним організованим простором з конкретною природно-географічною територією, з притаманним відповідним типом виробництва, специфічними історико-культурними та демографічними особливостями, адміністративно-політичною територією, розміщеною у відповідних кордонах регіону, де діє єдине коло нормативно-правової бази [24, с. 5]. Змістовне наповнення географічного та економічного тлумачень регіону також не дозволяють у повному обсязі використати їх як категорію державного управління, з огляду на те, що вони в першу чергу характеризують його з точки зору цих наук.

Більш близькими до предмету історії державного управління є тлумачення “регіону”, які пропонуються представниками етнографії та історії України. Поняття регіон займає важливе місце в етнографії. У цій науці різномірні етнотериторіальні одиниці мають поділ на природно-історичні області, історично-етнографічні регіони, історичні зони, етнографічні райони. За визначенням етнографа А. Пономарьова, “історично-етнографічний регіон” – це етнотериторіальне утворення в рамках усього етносу, що за історичною долею та етнічним образом населення є самобутнім. Його назви зафіксовані в історичних документах, крайовій символіці та історичній пам'яті людей [16, с. 11].

Історичні землі, які також називають історико-географічними областями чи краями, є складовими частинами української національної (етнічної) території. У минулому вони виконували ті чи інші суспільні

функції – були державними або автономними утвореннями, військово-політичними або адміністративними одиницями, територіями нового господарського освоєння і заселення тощо. Для них характерні індивідуальні особливості історичного розвитку українського народу, розмаїття його матеріальної та духовної культури, зумовлене впливом природного середовища та взаємозв'язками з іншими народами. Історичні землі характеризуються різними розмірами. Вони не мають чітких меж, часто накладаються одна на іншу або входять одна в іншу. Низка земель, що знаходились на окраїні української етнічної території, у результаті державного розмежування потрапили до складу сусідніх з Україною держав.

А. Пономарьов виокремлював 14 таких регіонів: Середня Наддніпрянщина, Полісся, Волинь, Поділля, Галичина, Підкарпатська Русь (Підкарпатська Україна), Буковина, Покуття, Південна Бессарабія, Південна Україна, Крим, Донщина, Слобожанщина, Сіверщина [16]. Недоліком “етнографічного” тлумачення регіону, на нашу думку, є те, що до ознак виділення регіону включено занадто велику кількість критеріїв, що призводить до певної невизначеності та розмитості поняття .

Протягом останніх років інтерес до регіоналістики простежується і в історичній науці. З цієї тематики, останнім часом, в “Українському історичному журналі” було опубліковано цикл наукових статей. Так, Я. Верменич визначає історичний регіон як історично сформований ареал, більш-менш однорідний за економіко-географічними умовами, суспільно-політичними уподобаннями населення, національно-культурною аурую [3, с. 8].

На думку Я. Верменича: “Найбільш прийнятними в історичному районуванні для XIX – початку XX ст. уявляється поділ на п'ять регіонів: Правобережну, Лівобережну, Південну, Слобідську і Західну Україну. Такого п'ятичленного поділу дотримуються автори, по суті, усіх курсів з історії України, що зрозуміло, не виключає виокремлення і більш дрібних країв” [3, с. 10].

Дещо по-іншому визначають поняття історичного регіону В. Горбик та П. Скрипник. Слід зазначити, що ці автори дають визначення з точки зору історичного краєзнавства і в їхній інтерпретації цієї дефініції вона має назву не регіон, а край. Попри це змістовне наповнення терміна є близьким до “історичного регіону”. На їхню думку, поняття “край” в історичному краєзнавстві включає в себе сукупність фізико-географічних, економічних, політичних, етнографічних ознак певної території, яка підлягає вивченню [4, с. 19].

З точки зору В. Горбика та П. Скрипника, на території сучасної України склалось одинадцять територіальних регіонів – Волинь, Східна Галичина, Закарпаття, Донбас, Крим, Лівобережна Україна (Гетьманщина), Південна Україна, Поділля, Північна Буковина, Правобережна Україна, Слобідська Україна (Слобожанщина). Ці великі територіальні об'єднання, куди входять по декілька найбільших територіально-адміністративних одиниць – областей, які за своїми розмірами перевищують територію окремих держав, очевидно, не зможуть повністю задовольнити потреби здійснення історико-краєзнавчих досліджень [4, с. 18]. Висловлене зауваження стосується і досліджень з історії українського державотворення в контексті науки державне управління. Для комплексного розв'язання проблем з історії державного управління слід здійснити поділ території України на регіони таким чином, щоб він давав можливість комплексного наукового освоєння окремих територій, а в подальшому і республіки в цілому. Слід зазначити, що як і для “етнографічного” визначення для історичної науки характерна велика кількість критеріїв, за якими виокремлюються регіони.

Проаналізувавши варіанти визначення дефініції регіон з точки зору економічної, географічної, історичної науки та етнографії, можна зазначити, що автори, як правило, не торкаються проблем державного впливу на регіональний розвиток, а обмежуються пропозиціями щодо регіонального

поділу держави, що були б зручними в контексті тієї чи іншої наукової дисципліни.

Тому буде доцільним розглянути варіанти трактування дефініції “регіон” представниками науки державне управління. У теорії державного управління категорія “регіон” переважно стосується адміністративно-територіального поділу держави. Тому ціла низка авторів трактує цю дефініцію з точки зору адміністративно-територіального устрою. Зокрема, на думку Д. Доленка, регіон – це адміністративно-територіальне утворення державного походження з високим ступенем організації та продуктивною територіальною системою. На відміну від територіальної одиниці, яка містить природничу складову, господарство та населення, регіон має регіональну політичну систему, основні інститути влади та управління соціально-економічними процесами [6, с. 13].

М. Чумаченко наводить таке визначення: “Регіон – це частина території держави, яку виокремлено за сукупністю різноманітних ознак в адміністративну одиницю, що свідомо спрямовується та координується задля досягнення цілей суспільного розвитку та запобігання діям руйнівних чи негативних зовнішніх сил. В умовах України первинним регіоном є Автономна Республіка Крим і адміністративні області” [23, с. 13].

С. Романюк у монографії “Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості” дає власне визначення регіону, під яким розуміється найбільша адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, яка має виборну владу, юридичну незалежність та власний бюджет, в умовах України це рівень області та Автономної Республіки Крим. Виходячи із особливого статусу, до регіонів ним віднесена також столиця України м. Київ. [19, с. 3]. Л. Зайцева стверджує, що регіон – це частина території держави, виділена за сукупністю різних ознак в адміністративну одиницю, діяльність якої свідомо направляється державними органами управління, а управлінські функції координуються ними для досягнення цілей суспільного розвитку і запобігання дії руйнівних

внутрішніх і зовнішніх сил. Автор стверджує, що прикладами регіональних утворень є області України [7, с. 25].

У монографії за загальною редакцією В. Єлагіна “Політика регіональних органів влади: теорія та практика” “регіон” визначено як територіальне утворення, яке закріплене законодавством на рівні, що є безпосередньо нижчим від загальнодержавного, має юридичний статус, регіональні органи виконавчої влади та самоврядні представницькі й виконавчі органи, не підпорядковані центральним органам державної влади [15, с. 42].

В. Мамонова пропонує здійснювати тлумачення дефініції регіон в такий спосіб. Регіон – це адміністративно-територіальна одиниця субнаціонального рівня, утворена в законодавчому порядку з урахуванням історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей з метою здійснення державної політики та реалізації спільних інтересів районів та міста-центру регіонів, які входять до його складу, що забезпечується діяльністю територіальних органів державної виконавчої влади [12, с. 16].

Варіанти тлумачення терміну “регіон”, що сьогодні мають місце в теорії державного управління переважно стосуються питань адміністративно-територіального поділу сучасної України і їх використання для розгляду історичної ретроспективи українського державотворення практично неможливе.

Перелік визначень терміна “регіон” можна продовжувати. Але для розуміння багатоаспектності цього питання, на нашу думку, вистачить і наведених прикладів. Тому вважаємо за доцільне навести з цього приводу думку, висловлену А. Кузнецовим. Досліджуючи сутнісні ознаки регіону на основі порівняльного аналізу різних наук, науковець дійшов такого висновку: “Суттєві ознаки “регіону” значною мірою залежать від предмету певного наукового напрямку” [11, с. 45]. Схожу думку, яка сформувалася при здійсненні аналізу різних визначень категорії “регіон”, має і О. Коротич. Зокрема вона зазначає, що багатоманітність підходів до розуміння терміна

“регіон” має право на використання, тому слушним буде не застосування означеного поняття лише в якомусь конкретному сенсі, а термінологічне розмежування різних підходів [10, с. 46].

І в цьому розумінні одним з найраціональніших, на нашу думку, є підхід професора Дортмундського університету Л. Ремхельда, який вважає “регіон” супертерміном, що включає низку основоположних ознак, у числі яких населення, територія, спільність історії, природні умови, характер проблем, які вирішуються тощо. За його точкою зору, усе інше залежить від тих завдань, які вирішує дослідник. Якщо він більше зацікавлений у вивченні економічних аспектів, то тяжітиме до розгляду регіону через призму наявних там господарських зв'язків. Якщо більш важливим представляється етико-культурне вимірювання, то регіон аналізується, передусім, з погляду тієї території, на якій проживає певна етнічна група. Можливе і комбінування критеріїв, якщо саме завдання має комплексний характер [25]. Тобто, в принципі, поняття, що розглядається, допускає різний зміст, а також комплексне використання критеріїв при виділенні того чи іншого “регіону”.

Цієї думки дотримується і О. Топчієв. Він зазначає: “Регіон у найбільш загальному розумінні – це територія, яка вирізняється від сусідніх територій за якоюсь ознакою, що важлива для дослідника” [22, с. 34].

Зокрема, регіони можуть виділятися за такими ознаками:

- 1) за географічним положенням – Західний Сибір, Закавказзя, Близький Схід, Азіатсько-тихоокеанський регіон, Західна України тощо;
- 2) за природно-географічними умовами – субарктична, лісова, степова та інші природні зони, смуга тропічних пустинь, зона мусонного клімату, Гірський Крим, Українське Полісся, приморські регіони тощо;
- 3) за історико-географічними умовами, зокрема за часом заселення та інтенсивного господарського освоєння;
- 4) за політико-географічними умовами, зокрема входження в різні часи до складу тих чи інших держав, геополітичних і гео економічних угруповань;
- 5) за етнонаціональними ознаками;

6) за характером розселення населення і особливостями геодемографічної ситуації та демовідтворювальних процесів;

7) за природно-ресурсним потенціалом, зокрема, забезпеченістю мінеральною сировиною, енергоресурсами, земельними, водними, рекреаційними та іншими видами природних ресурсів;

8) за основними видами господарської діяльності населення;

9) за цивілізаційно-культурними, зокрема, мовними, конфесійними та іншими ознаками;

10) за екологічним станом довкілля, ступенем деградації природного середовища та ін. [22, с. 35].

Цей перелік невичерпний. Його можна продовжувати і деталізувати: будь-яка характеристика території – природна-історична, демографічна, соціальна, економічна, духовна (культурна), політична, адміністративно-управлінська, просторовий розподіл якої в той чи інший спосіб цікавить дослідника, може використовуватись як ознака для відповідної регіоналізації.

Як зазначає Я. Верменич: “В історичних працях регіон – це частіше територіальний спосіб виокремлення і узагальнення, ніж предмет дослідження” [3, с. 6]. У дослідженнях з історії державного управління “історичний регіон” повинен виконувати саме функції – виокремлення і узагальнення.

Визначимо основоположні ознаки, за якими будуть виокремлюватися “історичні регіони”. До них в першу чергу слід віднести територію, хронологічний період, наявність особливостей в організації інститутів державного управління та місцевого самоврядування.

Отже, “історичний регіон” як категорію науки державне управління, можна визначити таким чином. Історичний регіон – це територіальна одиниця, яка існувала в певний хронологічний період на території України і мала характерні особливості в організації владних інститутів, що було обумовлені перебігом історичних процесів у той час.

Аналіз історичних етапів формування адміністративної території сучасної України дозволяє виокремити періоди українського державотворення, під час яких існували історичні регіони, котрим були притаманні особливості в організації, формуванні та функціонуванні управлінських інститутів [20]. Такими періодами є: князівський, польсько-литовський, козацький, імперський, новітній, сучасний (рисунок).

Періоди українського державотворення	Історичні регіони
Князівський (IX – XIV ст.)	Землі-князівства; Українські землі у складі держав кочівників
Польсько-литовський (орієнтовно XIV – перша половина XVII ст.)	Українські землі під владою Королівства Польського; Українські землі під владою Великого князівства Литовського; Українські землі під владою Московського царства; Українські землі під владою Кримського ханства.
Козацький (1648 – 1775 рр.)	Запорозька Січ; Гетьманщина; Слобідська Україна; Українські землі під владою Кримського ханства.
Імперський (кінець XVIII ст. – 1918 р.)	Західний; Східний.
Новітній (1918 – 1991 рр.)	Західний; Східний.
Сучасний (починаючи з 1991 р.)	Історичні регіони не виокремлюються

Рисунок. Періоди та історичні регіони українського державотворення.

Таким чином, вважаємо, що введення до категоріального апарату науки державне управління дефініції “історичний регіон” сприятиме поглиблення наукових досліджень з управлінської проблематики в їх історичній ретроспективі. Щоб зрозуміти проблеми, осмислити і вірно вирішити, необхідно вивчити історичний досвід державного управління.

Список використаних джерел

1. Алаев Є. Социально-экономическая география: Понятийно-терминолог. слов. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.

3. *Верменич Я.В.* Исторична регіоналістика в Україні // Укр. іст. журн. – 2002. – № 2. – С. 3 – 27.
4. *Горбик В.О., Скрипник П.І.* До питання про районування України // Укр. іст. журн. – 1995. – № 2. – С. 17 – 27.
5. *Джеймс Л., Мартин Дж.* Все возможные миры. – М.: Мысль, 1998. – 590 с.
6. *Доленко Д.* Территориальное устройство общества: социально-политический анализ. – Саранск, 1993.
7. *Зайцева Л.* Региональная система управления (орг.-методол. аспект). – Донецк: ИЭП НАНУ, 1997.
8. *Керецман В.Ю.* Державне регулювання територіального розвитку: теоретичні аспекти: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 188 с.
9. *Кожурин Ф.Д.* Совершенствование регионального управления. – М.: Экономика, 1990.
10. *Коротич О.Б.* Державне управління регіональним розвитком України: Моногр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 220 с.
11. *Кузнєцов А.О.* Поняття регіону в державному управлінні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – № 3 (22). – С. 39 – 46.
12. *Мамонова В.В.* Методологія управління регіональним розвитком: Моногр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
13. *Некрасов Н.Н.* Региональная экономика. – М.: Экономика, 1978. – 382 с.
14. Политическая энциклопедия: В 2 т. – М.: Мысль, 1999. – Т. 2. – 596 с.
15. Політика регіональних органів влади: теорія та практика: Моногр. / В.П. Єлагін, В.В. Лісничій, О.Д. Куценко та ін.; За заг. ред. В.П. Єлагіна. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 180 с.
16. *Пономарьов А.П.* Українська етнографія: Курс лекцій. – К., 1994.
17. Словник іншомовних слів / За ред. акад. АН УРСР О.С. Мельничука. – Вид. 2-ге, випр. і доп. – К.: Укр. рад. енцикл., 1985. – 968 с.
18. Советский энциклопедический словарь / Науч.-ред. совет: А.М. Прохоров (пред.). – М.: Сов. энцикл., 1981. – 1600 с.
19. *Романюк С.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
20. *Семенов В.М.* Историчні етапи формування адміністративної території сучасної України // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.: У 2-х ч. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2005. – № 2 (25): – Ч. 2. – 388 с. – С. 55 – 60.
21. *Романюк С.* Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: Моногр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 112 с.
22. *Топчієв О.Г.* Теоретичні основи регіональної економіки: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 140 с.
23. *Чумаченко М.* Нариси з економіки регіону. – К.: Наук. думка, 1995.
24. *Шилов В.* Три похода к понятию “Регион” // Регион. – 1997. – № 4.
25. *Roethheld L.* Integral Federalism: Model for Europe – a way toward a personal group society. Historical development, Philosophy, State, Economy, Society. – Frankfurt / M; Bern; N.-Y.; P., 1990.

***Semenov V.M.* Historical region as a category of the science public administration.**

In the article are considered modern approaches to the content filling of the definition “region” and interpretation of offered term “historical region”, as the science category of public administration.

Key words: historical region, administrative-territorial division, theory of state administration.

Семенов В.М. Исторический регион как категория науки государственное управление.

Рассмотрены современные подходы к смысловому наполнению дефиниции “регион” и предложено трактовку термина “исторический регион” как категории науки государственное управление.

Ключевые слова: исторический регион, административно-территориальное деление, теория государственного управления.