

З досліджень у галузі спеціальних історичних дисциплін

М. Ф. ДМИТРИЄНКО (Київ)

ЗМІНИ В АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ УСТРОЇ УКРАЇНИ В 1919-1920 рр.

Останнім часом у засобах масової інформації, спеціальних фахових виданнях дедалі частіше представники урядових кіл, місцевих органів влади, народні депутати порушують питання щодо вдосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою України, необхідності змін внутрішніх кордонів між окремими областями, а також оптимізації їх поділу. З цього приводу неодноразово висловлювалися і вчені, спираючись на історичний досвід формування устрою, його особливості та доцільність зваженого підходу до відозмін в інституціях внутрішньої системи адмінподілу.

Владні структури обласного рівня, посилаючись на Конституцію України та Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"¹, відстоюють своє право на управління однаковими за назвами поділу територіями, далеко не однозначними за кількістю проживаючого там населення, підпорядкованих земель та наявних складових адміністративно-територіального поділу (АТП) — населених пунктів усіх рівнів, за внеском до виробництва загального валового продукту держави.

Безпосередньо перейти до реалізації вдосконалення адмініструючої України, на нашу думку, можна тільки в разі глибокого вивчення питання історії його формування в ретроспективі, зокрема конкретно врахувавши здобутки практики існуючого поділу в минулому, які викликали чергові зміни АТП. Саме тому ми повертаємося в даній статті до цієї важливої проблеми і розглядаємо один з етапів, що призвів до змін в АТП України в першій чверті XX ст.

На початку 1919 р., коли Радянська влада знов утвердилася на території України, перед більшовицьким урядом серед багатьох інших постало важливе за своїм значенням питання про необхідність змін у внутрішньому територіальному поділі земель республіки. Причин задля цього було чимало.

Тут варто нагадати: незважаючи на намагання урядів усіх попередніх трьох національних утворень, які змінили одне одного в Україні, внести свої корективи або зміни до адмінподілу, що відповідно впливало б і на конфігурацію внутрішніх та зовнішніх кордонів держави, вони так і не були здійснені. Проекти Центральної Ради, спрямовані на відлагодження внутрішнього губерньського поділу, ідеї щодо його ретельного перегляду, обґрунтовані в працях та виступах академіка М. Грушевського, а також прийнятий в останні дні існування УНР важливий державний акт — "Закон про поділ України на землі"² так і не були впроваджені в життя.

Про деякі окремі зміни АТП, що торкалися безпосередньо й зовнішніх кордонів республіки, залишилися згадки тільки в державних, відтепер уже архівних документах, які втратили свою силу, оскільки було змінено суб'єкт державності. Так, зокрема, ліквідовано акти щодо АТП гетьманського уряду, який здійснив реально і запровадив на рівні урядових постанов та міждержавних угод ряд змін стосовно кордонів держави, які вплинули відповідно й на певні відозміни прикордонного внутрішнього поділу губерній у бік його скорочення або збільшення їх територій та кількості повітів у губерніях. Усі закони Центральної Ради та гетьмана в січні 1919 р. Радянський уряд кваліфікував як незаконні й анулював.

Територія, на якій у грудні 1917 р. було проголошено радянську владу і створено Українську Соціалістичну Радянську Республіку³, а 1919 р. відновлено статус радянської державності у вигляді знову таки радянської республіки, складалася з 8 губерній: Київської, Волинської, Подільської, Чернігівської, Полтавської, Харківської, Херсонської, Катеринославської та трьох континентальних повітів Таврійської губернії — Дніпровського (центр м. Олешки, з 1928 р. — м. Цюрупинськ), Мелітопольського та Бердянського. Губернії поділялися на повіти, а ті, у свою чергу, — на волості. Останні створювалися після падіння кріпосного права, без якоїсь певної системи. Волосними центрами обиралися здебільшого містечка. Скажімо, у Подільській губернії, де була досить велика кількість останніх, більшість із них, приблизно майже половина, стали волосними центрами⁴. В архівах збереглося чимало свідоцтв про намагання впливових людей з адміністративних органів, зокрема мирових посередників, влаштувати на місцях, у волостях своїх довірених людей. Саме це й визначало часом ви-

никнення волосного центру. Отже, вже на нижчому рівні землеустрою не врахували перспективи розвитку окремих територій.

Адміністративний поділ території був завжди слабким місцем у системі внутрішніх стосунків старої Росії. Згадаємо, що за Петра I поділ відбувся за принципом наявності природних кордонів — річок. Проіснував він до царювання Катерини II, коли територія держави, згідно з її волею, зазнала перерозподілу в бік скорочення губернських одиниць поділу. Проте і цей перерозподіл не базувався ні на етнічному, ні на промислово-виробничому принципі. Ірраціональність розташування кордонів губерній та повітів суттєво позначалася на загальному стані розвитку економіки.

Адміністративно-територіальні одиниці — губернії, повіти, волості, що залишилися у спадщину від минулого, аж ніяк не були досконалим зразком внутрішнього поділу території України, в якій здавна існували історико-етнографічні зони. Це, у свою чергу, справило негативний вплив, гальмувало економічний розвиток окремих місцевостей, де, до речі, при поділі не бралися до уваги побутові особливості життя людей певного регіону, що ділився на окремі складові, при цьому ігнорувалася національний склад населення. Тим часом полінаціональні регіони вимагали особливого ставлення, що було пов'язане з мовним питанням, вирішенням проблеми існування шкіл з різними мовами навчання, конфесійними моментами тощо.

Серед причин, які можна назвати негативною спадщиною АТП з часів царського правління, однією з вагомих стало й те, що адміністративно-територіальні одиниці всіх трьох рівнів виявилися далеко не рівномірними за площею, не кажучи вже про кількість та густоту населення, яке там проживало. Амплітуда коливань загального обсягу території та населення була часом разючою.

Пояснення цьому крилося в тому, що за час існування губернського поділу з XVIII до початку XX ст. населення в Україні значною мірою в одних місцевостях зросло, а в інших, навпаки, — землі обезлюдніли.

Бурхливе економічне зростання окремих міст, особливо на Півдні країни, зробило їх досить вагомими в економіці краю, тоді як їхній адміністративний статус залишався без змін. Так, нові, промислово розвинуті останнім часом населені пункти на Півдні, скажімо, Юзівка (37,8 тис. жителів, тепер — м. Донецьк), не отримували досить тривалий час статусу міста, хоча мали значний за кількістю населення потенціал. Вважалися селищами й інші міста губернії, що за кількістю жителів доходили до рівня губернських центрів. Село Кам'янське (понад 16 тис. жителів, з 1 лютого 1936 р. — м. Дніпродзержинськ) мало такий статус не через недбалість місцевої влади, а, вочевидь, через активність сусіднього повітового міста, що остерігалось втратити права та вигоди, які припадали на долю, бодай найменших, проте узаконених адмінцентрів певної території.

Для прикладу нерівномірності повітових територіальних утворень можна порівняти площу та населення окремих повітів, навіть у межах однієї губернії. Так, на Полтавщині Костянтиноградський повіт мав 5,341 квадратну верству і 311,8 тис. населення (на 1920 р. — 280,7 тис.), а площа Зеньківського повіту становила 1,977 квадр. верстви, і на ній проживало 171,2 тис. населення (1920 р. — 158 тис.)⁵. На Херсонщині Єлисаветградський повіт був за площею вдвічі більшим, ніж два вказаних вище, — 13,962 квадратних верстви, мав населення — 643,6 тис. чоловік (на 1920 р. — 465 тис.). Як бачимо, цифри переконливо засвідчують цілковиту невідповідність наданому статусу не тільки окремих населених пунктів, а й цілих великих одиниць АТП — повітів.

Тепер доцільно розглянути питання про зручність розташування центрів губерній — губернських міст, на яких покладалася надзвичайно важлива адміністративна функція, не тільки як осередку здійснення керівництва всіма сферами життєдіяльності території, оскільки там знаходились органи місцевої влади, але й як центру зв'язку між різними рівнями управління. Досить звернути погляд на тогочасну карту, як стане очевидним: Херсон, Чернігів, Житомир, Кам'янець-Подільський — всі вони розташовані на периферії підвідомчих територій. Не такими вже досконалими були справи і в інших місцевостях, де земельне "тіло" губерній виявилось видовженим або по горизонталі, або за вертикаллю. Віддаленим повітам цих губерній подібне явище ускладнювало зв'язок із губернським центром, що спокійно існував майже на кордоні сусідньої губернії. Це, звичайно, йому було особливо на користь, бо відкривало можливість використовувати економіку сусідів. Проте місто-центр багато втрачало від відсутності можливості оперативно впливати на складові життєдіяльності власного губернського АТП.

Повітові та волосні центри також не могли бути зразком доцільності розміщення у власних АТП. Волості виявилися віддаленими від повітів на 80—90 верств, а це на ті часи — значні для подолання відстані. Повітові міста займали місце по кутах своїх підвітних територій, знаходились у безпосередній близькості з віддаленими волостями вже сусідніх губерній.

При уважному розгляді карти АТП того часу впадає в око не тільки невдала конфігурація кордонів одиниць адмінподілу. Карта, що зарясніла новими шляхами сполучення — залізницями, магістралями, шосе, пунсонами міст, які визначали нові економічні центри із значною кількістю населення, свідчила про необхідність перегляду поділу території республіки. Доцільність корегування застарілого АТП, що став гальмом на шляху подальшого розвитку певних регіонів, які тяжіли по всіх соціально-економічних параметрах до інших центрів, стала очевидною.

Тодішня ситуація призвела до своєрідної конкуренції серед міст у губерніях, що аж ніяк не хотіли визнавати доцільним адміністративних новацій, а, закономірно, й існуючого політичного та адміністративного устрою, зверхність адмінвлади губцентрів із притаманними їй функціями — вони самі претендували на перші ролі керівників губерній. Ми не торкаємося тут питання ієрархії партійних органів, що теж постійно конкурували, прагнучи здобути перші ролі в губпартвладі.

Зміни напрямів торгово-економічних зв'язків, що особливо виразно позначалося в Україні за останнє двадцятиліття, протистояння цілого ряду нових, тепер економічно міцних міст своїм центрам рівня губернії та повіту, які занепали, але продовжували перебувати в колишньому статусі управлінських осередків, призвело до складної ситуації. У губерніях з'явилися населені пункти, що потребували досконалих органів управління більш вищого рангу, бо їх вплив на навколишні території явно свідчив про зростаюче значення останніх як центрів. Усе це ставило на порядок денний питання про необхідність впритул підійти до перегляду застарілого АТП, привести у відповідність його зміни по республіці в цілому.

Для прикладу можна порівняти кількість населення у Вінниці та Кам'янці-Подільському, що тепер гостро конкурували на Поділлі, — 37,962 та 26,628 чоловік⁶ відповідно у списку мешканців губцентру. В Чернігівській губернії досить конкурентоспроможними стали волосні міста Конотоп (25,6 тис.) та Ніжин (29,6 тис.). На Херсонщині зріс майже у три рази Єлисаветград — понад 77 тис. населення, тоді як у губернському Херсоні налічувалося 74,4 тис. мешканців.

Досить дивна і складна ситуація дедалі виразніше проявляла себе особливо на Півдні республіки, хоча саме там ще при створенні нових губерній все враховували і, як свідчить практика, при цьому зважали на особливості історичного розвитку даних територій⁷. Значними центрами економіки, торгівлі, культури, науки завдяки розвитку промисловості стали міста Миколаїв та Одеса. В Одесі, зокрема, налічувалося до 428 тис. жителів, тоді як Київ мав понад 366 тис., а столиця Харків — тільки 230 тис. Саме Одеса і Миколаїв справляли на Херсонщині вплив на розвиток усього регіону, а не адміністративний центр губернії — місто Херсон. Ще за царського уряду Одеса та Миколаїв не випадково стали містами-городоначалствами. Входячи територіально до складу губерній, вони підлягали владі городоначалників, підпорядкованих та підзвітних безпосередньо тільки уряду. До розряду міст-городоначалств південного регіону було віднесено Севастополь, Керч-Єнікальське, Ялту.

Оскільки відновлена Радянська влада у 1919 р. відміняла або, вірніше, не визнавала і всіх створених за царського уряду "надбудов" АТП, управління величезними містами переходило до місцевих Рад із статусом міських, підзвітних губернським. Створювалась якась дивна ситуація. Губернія, її центр не мали навіть відповідного управлінського потенціалу, щоб достатньою мірою впливати на всі сфери життя міст, що виходили із звичайного ряду повітових центрів через свої особливості, властиві портам.

Загальновідомо, що у великих промислових центрах нова влада спиралася на робітничі та солдатські елементи, які в тих містах становили більшість населення. Ради відповідно були більшовицькими. Міцні осередки Комуністичної партії України, створеної за межами України — у Москві, в липні 1918 р., намагалися заявити про себе як центри керівництва в губерніях, що підлягали юрисдикції губернаторів. Пізніше розглянемо такі ситуації, коли на території губернії діяли два губцентри одночасно і, відповідно, губпарткоми, а повіти та волості не знали, кому ж вони територіально підзвітні.

Подібна ситуація, що випливала з невідповідності існуючого АТП потребам державного та відомчого управління, ще за царських часів призвела до виникнення різних видів міжтериторіальних органів. Це, зокрема, судові та навчальні округи. В їх ряді стояли також учбові об'єднання — округи, округи шляхів сполучення, постачання тощо.

По кілька губерній охоплювали Київський та Харківський учбові округи. До Харківського входили заклади Воронежської, Курської, Пензенської, Тамбовської, Харківської губерній та області Донського Війська. Одеському учбовому округу підлягали відповідні установи трьох губерній — Катеринославської, Таврійської, Херсонської. Київський — керував шкільною діяльністю на Київщині, Волині, Полтавщині, Поділлі, Чернігівщині.

Зміна існуючого політичного ладу, власності — базисної основи усупільненої економіки, відповідно мала позначатися на всіх внутрішніх сферах керівництва господарством, наукою, освітою й культурою на місцях.

Поряд із губернськими органами управління ще до періоду національних революційних змагань існували земські, поліцейські, церковні органи, що організовували свою роботу по регіонах, зручних для взаємозв'язку. Мережа існуючого управління, згідно з АТП, власне ставала гальмом у встановленні зв'язків, що на часі підказувалися практикою. Через це, для прикладу, на Харківщині в Шахтинському повіті було створено 5 земських участків, Старобільському — 11. Подібно до земців організовувало роботу й поліцейське управління: поліцейські органи управління існували

не згідно з мережею АТП, а відповідно до кількості населення (Охтирський повіт — 2, Старобільський — 6, Вовчанський — 3)⁸.

Очевидність та необхідність змін АТП, як уже зазначалося, неодноразово привертала увагу визначних вчених, громадських діячів, практиків, зокрема працівників земств. Чому було, за логікою подій, не піти царському уряду на вирішення проблеми, яка відповідала б потребам економічного розвитку в країні? Напрошується висновок, що пояснення цьому лежить у небажанні уряду вдаватися до будь-яких змін, які мали неодмінно привести до великомасштабних реформ. Вони потягнули б за собою ланцюг небажаних нововведень у всіх сферах життя, а зрештою, примусили б поставити і питання про соціальний устрій, похитнувши, таким чином, підвалини імперії єдиної, неподільної, яка воліла залишатися без змін навіки.

Грандіозні науково виважені проекти змін історичного АТП, що їх пропонували вчені протягом майже двох попередніх століть, потребували не тільки капітальних грошових витрат на їх здійснення, але й, перш за все, підтримки урядової верхівки, від якої це безпосередньо залежало. Власне нічого не хотіли міняти великі латифундисти, землевласники, маєтності яких могли раптом опинитися обабіч кордонів при новому внутрішньому поділі.

Апарат державного управління завжди вимагає для свого функціонування великих грошових ресурсів. Всілякі його зміни мали обов'язково позначитися на збільшенні фінансування мережі новоутворених структур управління всіх рівнів. Налагоджена машина управління територіальними підрозділами по губерніях, якщо й не повністю, все ж влаштовувала уряд, бо давала змогу за допомогою існуючого адміністративного поділу і відповідного до нього прилаштованого апарату здійснювати керівництво на місцях, роблячи для зручності деякі "косметичні" зміни, що не торкалися основ державно-територіального устрою.

У нетрях царських архівів було поховано чимало видатних і своєчасних проектів, в яких обґрунтовувалася доцільність об'єднання розрізаних по губерніях частин території, що тяжіли одна до одної через однорідний етнічний склад населення та виробничу специфіку.

Лютнева революція, прихід до влади Тимчасового уряду, перебіг подій, що відбулися в імперії, яка розпалася на частини здебільшого за національним принципом, не давали можливості новій владі впритул підійти до питання зміни АТП, що мала б призвести до перемін в апараті управління. Країну потрясли соціальні та національні революції. Політичні партії у боротьбі за владу в своїх програмах концентрували увагу виключно на соціально-економічних, національних та культурно-освітніх проблемах, питаннях боротьби з бідністю, численних популістських гаслах. Йшлося про існування цілісності колишньої імперії, й політичні сили з центру аж ніяк не могли навіть і помислити про дії, що мали за мету зміни АТП і неминуче поставили б наболілі питання відновлення державності на землях, які мали багатовікову історію, а стали сировинними придатками, за великим рахунком — колоніями Росії. Демократи, соціалісти всіх мастей врешті-решт говорили про народ взагалі, а не про конкретний етнос, особливості його розвитку, необхідність реалізації ним невід'ємного права на державність, самоуправління, самовизначення, самостійність, незалежність. Свої особливості були і на землях України, які виявились розділеними свого часу між двома могутніми імперіями — Російською та Австро-Угорською, що визначило на значний термін особливості їх територіальної організації та органів управління ними.

Отже, Тимчасовий уряд не зміг через ряд відомих причин внести законодавчо майже ніяких істотних змін до АТП України. Окремі корегування стосовно території Криму було зроблено в 1917 р. без особливого ентузіазму: ліквідовано Ялтинське городонаачальство⁹, містечка Джанкой та Алупка Таврійської губернії переведені у статус міст¹⁰.

Саме тоді до розряду міст було переведено і ряд населених пунктів у центральному українському регіоні: Волинська губ. — селище Сарни; Катеринославська губ. — Юзівка (37,893 тис. населення), селища Єнакієве (понад 15 тис), Дебальцеве, Гришино, Синельникове, Лозова і село Кам'янське (16 тис), селище Ірпінь та містечко Біла Церква Київської губ.; на Поділлі — містечко Тульчин і ряд ін. "

В Україні процес встановлення та нормального функціонування нової Радянської влади, контрольованої більшовиками, розтягнувся у зв'язку з тим, що їй протистояли національні сили на місцях. У регіоні відбувалися воєнні дії армій генерала Денікіна та барона Врангеля, на території республіки досить довго, понад чотири роки, тривала братовбивча громадянська війна, підтримувана активно військовою силою Москви, з півдня та заходу — військовою, фінансовою та іншою допомогою держав з різних коаліцій. Отже, питання про зміни АТП не могло постати відразу. Хоча потреба, зрозуміло, в цьому була. Орієнтуючись на Москву, більшовицькі лідери, ряд державних діячів промосковської орієнтації в Радянському уряді України — Народному Секретаріаті не змогли, як це сталося в РСФРР ще в грудні 1917 р., розпочати справу з перерозподілом території, започаткувати зміни АТП, як цього вимагав новий державний устрій.

Тут треба згадати, що в грудні 1917 р. в РСФРР справу з відлагодженням системи управління на місцях було передано до відомчої компетенції Народного комісаріату внутрішніх справ. У його зверненні до місцевих Рад відразу досить чітко було поставлено проблему щодо необхідності найближчим часом провести кардинальні зміни в АТП. Зокрема, підкреслювалося, що чимало повітових та губернських міст країни на сьогодні зберегли своє значення виключно як адмінцентри, тоді як справжніми центрами зосередження промисловості, торгового життя, науки, культури, освіти стали інші населені пункти. "Тепер, коли органами місцевого управління стають Ради, — акцентувалося у зверненні (а ми додамо — контрольовані більшовицькими комітетами, бо саме їх керівники часто були за голів рад або становили більшість їх членів), — цілком очевидно, що й адміністративні центри повинні переміститися в ті міста, Ради яких більші, діяльніші й впливовіші, тобто у міста з розвинутою промисловістю і торговим життям. Так само старий адміністративний поділ на губернії, повіти і волості застарів, і багато територій, що належать до різних адміністративних округів, економічно тяжіють одна до одної" ". Саме на Ради всіх рівнів покладалося завдання практично приступити до розробки проектів, які повинні були лягти в основу змін АТП і мали на меті ліквідацію старого адміністративно-територіального устрою. Так, проблему вдосконалення адміністративного керівництва територіями, з одночасними виявленнями хиб у системі територіального розподілу, було вирішено розпочати по вертикалі — вгору, тобто з урахуванням вимог, слухних пропозицій, проектів Рад, починаючи з селищних.

Декрет Раднаркому РСФРР від 27 січня 1918 р. в основному узаконив чільні положення звернення НКВС, наголосивши, що порядок змін внутрішніх кордонів губернських, повітових, волосних територій, як і питання приналежності міст, стає тепер компетенцією органів влади на місцях, а їх вирішення — то право "цілком місцевих Рад"¹³. Закономірно, що метою

майбутніх змін мало стати підведення "місцевого фундаменту під будівлю радянської влади", — зазначалося в документі.

Саме ці документи стали стимулом для того, щоб влада на місцях, відчуваючи на своїх плечах весь тягар своєчасно не вирішених у минулому проблем АТП, беззастережно кинулася в бій за начебто свої, тепер визнані законними права, приводячи аргументи на користь нового поділу, приналежності територій, міст, сіл, містечок.

Декрет започаткував процес, що потім безпосередньо торкнувся України вже на законних правах. Згідно з розпорядженням Всеукраїнського з'їзду Рад від 29 січня 1920 р., всі декрети РСФРР стали обов'язковими для виконання в Україні, а постанови Рад, Народного Секретаріату та інших тимчасових законодавчих органів влади на її території скасовувалися, втрачали силу¹⁴. Звернемо на це особливу увагу, адже йшлося про юридичне порушення прав республіки, що відтак уже не могла порядкувати в межах своєї компетенції, вирішувати внутрішні проблеми як суверенний організм.

1 жовтня 1920 р. в Україні було видано Постанову РНК "Про порядок змін кордонів і утворення нових адміністративно-територіальних одиниць" (опублікована 10 жовтня).

Питання про зміну кордонів губерній та повітів, зазначалося в постанові, вирішується за представленням Губвиконкомів після затвердження проектів запропонованих змін Губз'їздами Рад, НКВС і остаточно затверджується Президією ЦВК. Якщо виникають спірні питання щодо кордону губернії, то їх розглядають змішані комісії зацікавлених губз'їздів і затверджують НКВС. Такий саме порядок було встановлено щодо уточнення кордонів повітів: "Губернії, повіти і волості можуть розділятися на частини, утворюючи нові адміністративні одиниці"¹⁵. Зверталась увага на те, щоб подрібнені волості мали не менше 10 тис. чоловік населення. Всі матеріали, відповідні документи, карти, статистичні дані, що підтверджували кожний даний конкретний поділ — утворення одиниці АТП, — обов'язково треба було представляти в НКВС.

В Україні, як побачимо далі, самотійно, ще до прийняття цього акту, було проведено ряд адміністративно-територіальних змін. Цей процес — характерна ознака часу всіх радикальних соціальних перетворень, які були неможливі без змін у сфері державних органів влади всіх рівнів, управління на місцях. До ЦВК Рад України, урядових установ почала надходити велика кількість документів з місць, в яких містилися пропозиції розподілу окремих губерній. Так, уже в радянський період Подільське губернське земство у квітні 1920 р. запропонувало розділити Подільську губернію на дві частини (центри — Кам'янець-Подільський та Вінниця)¹⁶. Мотивація змін була досить переконливою: природно-історичні, кліматичні, сільськогосподарські, етнокультурні відмінності між Сходом і Заходом на одній губернській території. Через місяць поспіль в іншому документі висувалася пропозиція про перенесення губцентру до м. Вінниці.

Подібні прохання надходили з Волині, Полтавщини, південних губерній. Отже, процес, що розпочався, стимулював виникнення нових губерній та повітів. Що ж до волостей, то там спостерігалася тенденція до масового подрібнення.

Беручи до уваги той факт, що в жодному законодавчому акті поки що не йшлося про зміну структури адмінподілу та відповідно взаємної регламентації дій органів влади — губернія, повіт, волость, село, тобто нова влада не ставила за мету відразу розпочати грандіозний, дуже потрібний країні, проте, як виявилось пізніше, політично неоднозначний процес кардинальної перебудови АТП, поділ території законодавчо скрізь зали-

шався таким, як і століття раніше. Хоча, нагадаємо, наведений декрет визнавав існуючий АТП застарілим.

Причин такого становища чимало. На нашу думку, перш за все не існувало ще обгрунтованої концепції майбутнього внутрішнього устрою. Не були з'ясовані принципи, за якими мали відбуватися зміни, комплекс заasad, що лягли б в основу перерозподілу в бік його оптимального вдосконалення. Все це, по-друге, вимагало значного часу. По-третє, необхідно було залучити не тільки місцеві сили на рівні пропозицій органів влади Рад, представники яких виявлялися часто-густо некомпетентними для вирішення проблеми в масштабі регіону, а й, що головне, — фахівців різних спеціальностей. Результати перетворень мали торкнутися всіх сфер життя великих територій із значною кількістю населення, позначитися на майбутньому напрямі їх розвитку, житті людей, зрештою нащадків у цілому. І, як уже зазначалося, на результативність усіх прийнятих тоді декретів впливала громадянська війна, перемінний успіх протиборствующих сторін, що й було вирішальним при реалізації всіх урядових планів, які так і залишалися на папері в проектах.

Вже 15 липня 1919 р. Раднарком РСФРР, до якого сходилися дані щодо пропозицій змін АТП, буквально був завалений проханнями, рішеннями зборів різних установ, Рад усіх рівнів, кореспонденцією з численними документами, на які треба було зважати, — приймає новий декрет. Згідно з цим новим законодавчим актом, усі питання зміни кордонів адміністративно-територіальних одиниць і, відповідно, їх територій, повинен був вирішувати НКВС республіки, враховуючи подання губернських Рад. Отже, Радам губерній надавалося тільки право виходити з пропозицією до Комісаріату внутрішніх справ. Тепер будь-яка самостійність при розгляді питання внутрішньої територіальної організації від них назавжди відбиралася. Не кажучи вже про ліквідацію декларованого права, яке мали місцеві ради, — самочинно вирішувати питання щодо перерозподілу земель підзвітних територій.

З цього випливає, що в Україні декрети Росії відтепер стали вже законами, а Ради, як органи місцевої влади, втратили права самостійно вирішувати питання, відведені до їх компетенції в першому декреті, оскільки положення другого документа скасовували твердження першого.

І все ж в Україні процес змін в АТП поступово набирив силу, оскільки це стало велінням часу, що вимагав усталених, компетентних органів влади на територіях, де впродовж років панували не закони однієї держави, бодай не досконалі, а право сили, анархія й безладдя, від волюнтаристського рішення окремих осіб залежало життя людей, вироки судів, розв'язання питань економіки, торгівлі, культури.

Оскільки і в досліджувані нами 1919—1920 роки на східних землях України, що обіймалися у складі УСРР під егідою Рад, керованих урядом, про наявність в усіх регіонах міцної, озброєної новими законами місцевої виконавчої влади говорити було б передчасно (або більше — легковажно), то процес змін у АТП йшов знизу, починаючи з найнижчих ланок устрою. Пояснення цьому — в настійних потребах місцевих органів привести до якогось спільного знаменника свою підпорядкованість і налагодити роботу. Часом вирішальна роль у зміні статусу в складових АТП належала активним політичним силам, які створювали в провінційних містах свої "уряди", підвідомчу систему установ і т. д.

У той період зміни поділу найбільше торкнулися таких ланок АТП: створення нових волостей, сільських рад, як і їх скасування (однак останнє порівняно не часто), перенесення центрів волостей, переведення окре-

мих населених пунктів до іншого підпорядкування (повіт, волость). Можна з певністю твердити, що це відбувалося аж до 1922 р. без якогось особливого погодження з губернською владою, не кажучи вже про відповідні республіканські центри. Процес диференціації та централізації, що характеризував тоді напрямки розвитку промисловості, зачепив сотні усталених живих ниток — зв'язків між тепер розрізненими та штучно роз'єднаними адмінодинаміями. Стихійно виділялися нові утворення, які викликали роздратування в опонентів нової влади, бо іменувалися "самостійними" повітами або навіть "волосними республіками".

Взагалі для цього періоду, починаючи з 1917 р., в Україні виникали і через деякий час зникали такі об'єднання, що були прямим і природним результатом прагнення економічно сильних одиниць АТП відірватися від сусідніх центрів, які колись так невдало були підібрані, згідно з рішенням бюрократично-чиновницького апарату, а тепер всіляко тиснули на них. Особливо виразно це явище позначилося на перекроюванні кордонів губерній півдня України. Однак найважливіші, кардинальні перетворення, що стосувалися великих територій (створення та ліквідація губерній, частини повітів), проходили законодавчо і під контролем ВУЦВК, Раднаркомів України і Народного комісаріату внутрішніх справ республіки.

Розпочалися суттєві зміни АТП в Україні ще в січні 1919 р., коли Тимчасовий робітничо-селянський уряд республіки своїм особливим розпорядженням від 16 січня "Про включення Білгородського повіту до складу Харківської губернії" постановив: "З огляду на природне тяжіння Білгородського повіту до Харківської губернії..., за клопотанням Білгородського ревкому включити Білгородський повіт у склад Харківської губернії"¹⁷. Незабаром, 15 лютого 1919 р., Раднарком УСРР, погодивши питання з ВЦВК та РНК РСФРР, видав декрет про утворення Донецької губернії. Нова, як вказано, тимчасова адміністративна одиниця створювалася з двох повітів Катеринославської губернії — Бахмутського та Слов'яносербського (в ряді документів його поіменовано Луганським). В останньому центром з 1880 р. було м. Луганськ, хоча назва повіту залишалася стара — Слов'яносербський. Луганськ і став губернським містом. Утворення губернії пояснювалося особливим значенням Донбасу, його кам'яновугільної промисловості, що повинна була відігравати виключну роль у республіці як паливна база в роки громадянської війни для успішного її закінчення¹⁸.

Ця територія, що визначалася за АТП як губернія, мала свою історію формування як цілісний регіон. У 1917 р. тут було утворено Донецько-Криворізьку республіку з власною Радою Народних Комісарів і своїм законодавством. Штучність виникнення республіканського об'єднання на терені УСРР очевидна. За логікою подій факт утворення губернії можна політично розцінювати як спробу відцентрових, сепаратистських сил розбити цілісність, єдність українських земель, прагнення до подрібнення території, розселення українського етносу. Поясненням акту створення республіки може бути саме суттєва, природна, з огляду на економічне тяжіння, тенденція до возз'єднання окремих частин одного "промислового тіла". Наступ німецьких військ став початком кінця існування цієї республіки.

¹⁷ Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // *Голос України*. — 1997. — 14 червня. — С 1—2.

¹⁸ Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. — 1918. — № 9. — 15 березня; Народна Воля. — 1917. — 10 грудня.

¹⁹ Назва держави у березні 1918 р. "Українська Народна Республіка", "Українська робітничо-селянська республіка", пізніше — у квітні 1918 р. "Українська Республіка"

або "Українська Соціалістична Радянська Республіка" // Хронологічне зібрання законів, указів Президії ВР, постанов і розпоряджень уряду УСРР. — Т. 1. — 1917—1941. — К., 1963. - С 16.

⁴ ЦДАВО України. — Ф. 1. — Оп. 2. — Спр. 680. — Арк. 70.

⁵ Цифри наведено за виданням: Календар на рік звичайний / Благотворительное общество издания общепольных и дешевых книг. — Петроград, 1917. — № 75. — С. 78—79. У виданні враховано тільки сільське населення. На 1920 р., за переписом, загальна кількість населених пунктів — 230 733 тис.

⁶ Население Украины по данным переписи 1920 г. // Статистика Украины. — Серия. 1. - Демография. - Т. 1. - Вып. II. - Х.: ЦСУ УССР, 1923. - С. 3-12.

⁷ С и л ь к е в и ч С.И. Административно-политическое строение Союза ССР. — Л., 1926. - С. XII, 2.

⁸ Харьковский календарь на 1917 год. — Харьков. — Харьков, губстат. 1917. — С. 6-7, 20, 22, 25.

⁹ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. — СПб., 1917. — № 209. — С. 1325.

¹⁰ Административное районирование РСФСР. — М.: ВЦИК, 1922. — С. 11.

¹¹ Там же. — С. 11.

¹² Административно-территориальное деление Союза ССР. — М.: НКВД РСФСР, 1929. - С. 6.

¹³ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства Украины (далі - СУ УССР). - 1918.-№ 31. - Ст. 318.

¹⁴ Там же.

¹⁵ СУ УССР. - 1920. - № 24. - Ст. 515. - С. 721.

¹⁶ ЦДАВО України. — Ф. 2. — Оп. 1. — С. 47. — Арк. 76—78.

¹⁷ СУ УССР. - 1919. - № 2. - Ст. 27. - С. 28.

¹⁸ Там само. - 1919. - № 6. - Ст. 73. - С. 78.

(Далі буде)