

М. Ф. ДМИТРІЄНКО

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ
УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ:
ІСТОРІЯ, ПРОЕКТИ, РЕАЛЬНІСТЬ
(XIX – ПОЧАТОК XX ст.)**

У статті розглядаються наукові проекти щодо удосконалення адміністративно-територіального поділу українських земель, які у різний час були запропоновані видатними діячами суспільно-політичного руху та вченими. Аргументуючи свої проекти, автори виходили з того, що в їх основу повинен лягти принцип оптимальності поєднання природничо-географічних умов та історично складеної системи внутрішнього поділу національної території.

Адміністративно-територіальний поділ, як і кордони, – невід’ємні елементи держави. Розподіл території на частини з метою здійснення організації державного та громадського управління економікою, політичним та культурним життям – внутрішня справа суверенних країн. З поділом території ув’язується й територіальна організація системи місцевих органів. Сутність і конкретна форма територіального поділу залежать від історичного типу держави, організації його правління та устрою, завдання – забезпечити ефективне функціонування державного механізму, особливо місцевих органів влади¹.

Замість старих родових об’єднань, які трималися на кровних узах під час розкладу первіснообщинного ладу та в період становлення класового суспільства, виникає організація людей за місцем їх проживання. "Територія лишилася, але люди стали рухливими, – відзначав Ф. Енгельс. – Через те за вихідний пункт було взято територіальний поділ, і громадянам надали можливість здійснювати свої громадянські права і обов’язки там, де вони селилися, безвідносно до роду і племені. Така організація громадян за місцем проживання є загальноприйнятною в усіх державах"².

Не випадково при розробці актуальних питань історії, досліджуваних у просторі й часі, значну увагу вчені приділяють особливостям адміністративно-територіального поділу (АТП) держав і їх кордонів, бо йдеться нерідко про ті їх частини, часто спірні території, на які впродовж віків зазіхали сусідні державні утворення. Отже, однаково важливі дослідження, присвячені історії формування кордонів держав, і

© М. Ф. Дмитрієнко, 1994

ISBN 5-12-004342-9. Історично-географічні дослідження
в Україні, 1994

ті, що вивчають зміни АТП у межах як сучасних державних формувань, так і їх історичних попередників.

Прийнявши Декларацію про державний суверенітет України 16 липня 1990 р., Верховна Рада України проголосила самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території, незалежність національної держави, що "розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід'ємного права на самовизначення"³. Цей державний акт відповідає документам, прийнятим світовим співтовариством, угодам, підписаним представниками всіх країн.

Хельсінська нарада 1975 р. зафіксувала основоположний принцип взаємовідносин між державами – визнання недоторканості та незмінності державних кордонів, що склалися в результаті завершення другої світової війни. Проте бурхливі події останніх років, ситуація в Європі, які значною мірою пов'язані з перебудовними процесами в нашій країні, новими поглядами на міждержавні стосунки, торкнулися і питання про історичну справедливість встановлених кордонів між рядом європейських держав, а також проблеми приналежності окремих, особливо прикордонних територій, які впродовж віків були складовими частинами сусідніх державних утворень і на яких здавна проживало населення, що за етнічним складом тяжіло до інших національних держав. Таким чином, дослідження особливостей адмінподілу України, його історії, проектів територіальної перебудови, аналіз їх наукової аргументації проясняють питання, які до останнього часу залишалися недостатньо вивченими, що, в свою чергу, призводило до багатьох непорозумінь.

Дослідженню змін адміністративно-територіального устрою (АТУ) Української РСР закономірно приділялася значна увага в працях істориків і державознавців, оскільки він становить один із принципів державної організації, відповідно до якого здійснюється поділ країни на типові її частини. Згідно з узаконеною мережею АТП в країні створюється система господарських та культурних організацій. Від досконалості АТП багато в чому залежать життя країни, успішне функціонування органів влади та управління, які вирішують питання політичного, економічного та культурного розвитку всіх складових елементів державного утворення – республіки, області, району.

В спеціальній юридичній літературі чітко простежуються дві позиції щодо визначення поняття АТП, зупинимося на

аргументаціях їх прибічників. Так, у праці Р. С. Павловського і М. А. Шафіра, присвяченій адміністративно-територіальному устрою СРСР, наголошено, що він обумовлений "завданнями та функціями соціалістичної держави, розділенням території союзних республік на окремі частини (області, райони і т. д.), у відповідності до якого будується система органів радянської держави і громадських організацій в інтересах забезпечення їх практичної діяльності"⁴. Тут підкреслено, що основа АТУ – доцільний розподіл країни на частини (території), відповідно до яких уже створюється система органів державного апарату.

Прибічник іншої точки зору В. А. Ржевський не погоджується із таким трактуванням і, не даючи точного визначення поняття, пише, що АТУ – один з принципів державної організації, за яким і здійснюється поділ країни на типові частини⁵. У першому випадку в основу покладено територіальну ознаку устрою, в другому – адміністративно-управлінську побудову апарату, за якою здійснюється поділ території. В енциклопедичних виданнях теж нема одноставної думки, що є первинним, а що вторинним при визначенні поняття АТП. Ми вважаємо, що основу визначення поняття внутрішнього поділу території держави повинен становити принцип доцільності перерозподілу, що базується на історико-географічних та економічних факторах, при обов'язковому врахуванні етнічного складу населення, його етнографічних та культурних традицій. Згідно з поділом території вже будується апарат управління і його система.

Паралельне вживання в літературі двох понять – АТП та АТУ – призвело до того, що в спеціальних юридичних працях не вщухають дискусії стосовно правомірності вживання цих термінів. Аналіз і співставлення різних визначень, які побутують у працях істориків та юристів щодо правильності їх вживання, приводять до висновку, що в одному випадку акцентується увага на розділені території (АТП), тобто на її поділі, а в іншому йдеться про організацію державних органів, про устрій. Ці поняття з державно-правової точки зору помітно різняться між собою, однак в історичному аспекті дослідження поділу території це принципового значення не має.

Численні зміни в АТУ в радянській країні базувалися на принципах забезпечення керівної ролі пролетаріату в суспільстві, що досягається шляхом виділення міст та промислових пунктів (це данина ідеологічним постулатам) в адміні-

стративні центри, врахування природно-історичних та економічних умов при встановленні адміністративно-територіальних кордонів з метою максимального забезпечення розвитку продуктивних сил і відповідного господарського керівництва, врахування національного складу та побутових особливостей населення, зміцнення та максимального наближення державного апарату до населення, створення умов для широкого розгортання місцевої ініціативи, активності та самодіяльності мас⁶. Вже тільки перелік таких принципів викликає подив, оскільки вчені не знайшли за потрібне вказати на відсутність такого принципу, як врахування географічного фактора та історичних особливостей територій, етнографічних відмінностей складу населення.

В ряді праць, присвячених питанням АТП союзних республік⁷, все ж на першому місці зазначено, що при змінах АТП необхідно брати до уваги потреби економічного розвитку, географічні особливості, національний склад населення, історично складену систему регіонів, доцільність їх перебування, спрощення системи управління. Так, ряд авторів вважають, що основне в територіальній організації – це принцип керіваності та розмір території окремих одиниць АТП, від чого залежить зручність управління ними, всіма їх складовими із адміністративних центрів. Не відкидаючи такого принципу АТП, який вимагає брати за основу кожного поділу створення таких одиниць АТП, що здатні сприяти швидкому розвитку продуктивних сил даної території, а також в адміністративному плані привели б до максимального наближення державного апарату управління до кожної ланки АТП, підвищили його оперативність, врахували зручність адмінцентрів тощо, ми все ж доходимо висновку про недостатність і наукову необґрунтованість його генеральності. Як показала суспільна практика останніх років, бурхливі процеси, які мали місце в кожній із союзних республік під час перебудови, саме факт неврахованості насамперед національного складу населення республік при територіальних перетвореннях за післяреволюційний час створив вибухонебезпечні зони, призвів до національно-територіальних конфліктів. Національний критерій має братися до уваги не тільки при створенні національно-державних автономій (республіка, область, округ), а й при районуванні, тобто на рівні першої ланки АТП. До речі, національний принцип грав помітну роль у створенні одиниць АТП при районуванні у 20-х – на початку 30-х років. На території України було кілька національних районів:

німці мали десять округів (сім – у степовій частині, на півдні та по одному – на Волині, Дінці, в Криму), євреї – три округи поблизу Миколаєва, два – в Криму, поляки – округ на захід від Житомира. Проте чомусь дослідники в своїх працях досить спрощено поставились до аналізу цього важливого явища. На нашу думку, обійдено в літературі і питання про важливість врахування географічних особливостей окремих територій при удосконаленні й змінах АТП, а також про історичну традицію існування земель із компактно проживаючим там населенням, що має відмінності в етнографічному плані. При формуванні одиниць АТП в Україні такий принцип все ж брався до уваги пізніше при створенні Закарпатської та Кримської областей, де врахована географічна відокремленість цих територій.

Отже, одне з важливих питань, яке необхідно вирішити вченим-правознавцям, – це основні принципи, що мають становити основу АТП при його можливих перетвореннях. При цьому слід взяти до уваги досвід світової та вітчизняної практики щодо раціональної внутрішньої територіальної будови держави.

Наприкінці 1917 р. Російська імперія, до складу якої входила частина земель України, поділялася на 101 губернію та область, 812 повітів і 16700 волостей⁸. Поділ території держави на губернії запроваджено Петром I, і при цьому створено вісім таких одиниць. У 1775 р., при Катерині II, країна поділялася на 40 губерній а ті, в свою чергу, на провінції та повіти. На 1781 р. губерній було вже 70, провінції скасовано.

До введення на східній частині України губерніального поділу, на Лівобережжі – Гетьманщина та Слобідська Україна – з часу козацької держави Б. Хмельницького і об'єднання з Росією, існував полковий та сотенний устрій. На території, що перебувала під владою Польщі, одиницями поділу були воеводства й повіти.

З кінця XVIII ст. кордони губерній і повітів не зазнавали істотних змін. Збільшувалися губернії в основному за рахунок приєднання до імперії сусідніх слов'янських територій. Так були створені Подільська, Волинська та Таврійська губернії.

В основу виділення губернських і повітових одиниць покладался принцип народонаселення. Губернія створювалася на території з кількістю 300–400 тис. душ чоловічої статі, повіти – 20–30 тис. Території, виділені у губернії та повіти, ділилися з урахуванням можливостей утримання і розміщен-

ня там бюрократичного апарату, поліції та військ. Після 1861 р. на карті адмінподілу країни з'явилась нова територіальна одиниця – волость. У створенні волостей не було чітко визначеної системи, і далеко не всі містечка із значною кількістю населення ставали центрами волостей.

При визначенні адміністративних центрів брали до уваги такі фактори: здатність населення утримувати управлінський апарат (наявність приміщень теж), географічне розташування (шляхи сполучення, особливо водні) та ін. Проте в Україні більшість губернських міст (Житомир, Чернігів, Кам'янець-Подільський, Херсон та ін.) виявилися розташованими на периферії підвладної території. Конфігурація кордонів адміністративно-територіальних одиниць була досить складною, не кажучи вже про те, що значно ускладнювався зв'язок губернських центрів з повітами, а волостей – з останніми, оскільки вони знаходилися на відстані 80–90 верст, хоча поряд, у безпосередній близькості були центри сусідніх губерній. На кордонах імперії царський уряд визнав за необхідне об'єднувати по кілька губерній під владою генерал-губернатора, особливого представника уряду, що користувався великими повноваженнями. Так, Київський генерал-губернатор обіймав владою Київську, Волинську та Подільську губернії.

Територія України, на якій у грудні 1917 р. було проголошено соціалістичну республіку, складалася з восьми губерній (Київська, Волинська, Подільська, Полтавська, Катеринославська, Харківська, Херсонська, Чернігівська) і трьох континентальних повітів Таврійської губернії – Бердянського, Мелітопольського та Дніпровського (центр – м. Олешки), що поділялися на повіти та волості. Адміністративно-територіальні одиниці поділу, залишені в спадщину республіці, були неоднакові за площею й кількістю населення. Так, Єлисаветградський повіт на Херсонщині мав площу 13962 кв. верст (643,6 тис. чоловік), а Зіньківський Полтавської губернії – 1977 кв. верст (171,2 тис.), Костянтиноградський – 5341 і 311,8 тис. (без повітових міст)⁹.

Розвиток капіталізму вніс свої корективи у зміни кількості населення в багатьох містах, що розвинулися завдяки будівництву залізниць та підприємств, зростанню економіки. Так, Юзівка й Кам'янське на Катеринославщині вважалися селищами і не мали міських прав, тоді як за кількістю населення давно на це заслуговували.

Сталося так, що в результаті зростання економічного по-

тенціалу ряду міст вони почали конкурувати з губернськими центрами, що втрачали своє значення. Досить назвати Одесу та Миколаїв Херсонської губернії, які переросли губернський центр за всіма параметрами – промисловим, торговельним, культурним. Там було створено градоначальства, і вони вийшли з-під повноважень губернського управління і підпорядковувались безпосередньо уряду. До речі, градоначальства були ще в трьох містах, розташованих у Криму, – Севастополі, Керчі (Керч–Єнікальське), Ялті. Вінниця на Поділлі далеко випередила Кам'янець-Подільський, заявила про себе Конотоп і Ніжин на Чернігівщині.

Невідповідність АТП потребам відомчого управління ставала все очевиднішою, і недоречності його привели до виникнення цілої системи міжтериторіальних органів, які мали, зокрема, назву округів. Це теж своєрідні управлінські територіальні об'єднання, що підлягали під юрисдикцію не губерній, а центру. Так, стали закономірністю військові й учбові округи, судові та шляхів сполучення, гірничі, промислові, попечительські, навіть округи благочинних священиків. За таких обставин Харківський та Київський учбові округи охоплювали кожний по кілька губерній. Свою роботу поліцейські, земські та церковні органи будували не відповідно до мережі АТП, а так, як цього вимагала система міжтериторіальних та дільничних стосунків.

З усього видно, що країна переросла той АТП, який викроєно з її території ще у попередню добу, і тепер він вимагав докорінного оновлення.

Доречно нагадати, що уряд не дуже поспішав переглянути систему адмінподілу. Для цього було чимало причин, одна з яких полягала, на нашу думку, в тому, що нововведення неминуче захопили б інші сфери життя суспільства і громадський апарат управління треба було б перебудовувати, а ці нововведення похитнули б підвалини імперії.

Невідповідність АТП країни потребам її розвитку на початку XIX ст. відчувалась усе виразніше, і це визнавали як кола, близькі до уряду, так і всі представники передової суспільно-політичної думки. Протягом століття було створено кілька проектів зміни поділу території імперії. Досить цікавий погляд на АТП викладено декабристом П. І. Пестелем у його плані гігантської реформи політичного і соціального устрою, всього життя Росії, що носив назву "Русская Правда: Наказ Временному Верховному правлению"¹⁰. Перша його глава "О земельном пространстве государства" присвячена викла-

ду концепції внутрішнього устрою та кордонів держав. У ній зазначається, що "народы ... происходящие не от господствующего в оном, но от других племен, желают всегда для себя независимости и отдельного политического существования", яке Пестель називає "правом народності". Однак далі, відстоюючи положення про єдність і нероздільність Російської держави, весь земельний простір Росії Пестель пропонує поділити на 53 губернії, 50 з яких утворять округи, а три – уділи. Округи, в свою чергу, об'єднуються в десять областей. Округи діляться на повіти, останні – на волості. Всю територію земель України, що входили тоді в межі Російської імперії, він пропонує об'єднати у дві області – Чорноморську (центр – м. Київ) та Українську (центр – м. Харків). Чорноморська складалася з п'яти округів. Це – Київський, Могилівський (центр – Могилів на Дністрі), Херсонський, Одеський та Ясський, в останній включено територію Бессарабії та Молдавії, які повинні ввійти до складу імперії для того, щоб створити безпеку її кордонів і збільшити економічний простір. Українську область становили, за проектом, п'ять округів: Полтавський, Курський, Харківський, Воронежський та Катеринославський.

Внутрішня будова округів досить складна. Перерозподіл території був радикальним. Таврійська губернія ліквідувалась, територія її включалася до Херсонського округу, а два її повіти – Мелітопольський і Дніпровський – до Катеринославського, куди також входило Міуське начальство Донської землі й м. Таганрог¹¹. Чернігівщина взагалі відносилася до Вершинної області (центр – м. Смоленськ), Чернігівський округ цієї області включав Білецький та Рогачевський повіти Могилівської губернії та частину Мінської, що залишалася за Росією. В той же час 6 повітів – Суражський, Мглинський, Стародубський, Глухівський, Кролевецький, Новгород-Сіверський – відходили до Орловського округу тієї самої області. Одеський округ Чорноморської області, крім Таврії, становив частину повітів Херсонської, Київської та Подільської губерній – весь правий берег Інгулу з Херсонської губернії, Богуславський, Черкаський, Чигиринський, половина Уманського та Звенигородського повітів Київщини, Гайсинський та Балтський (крім Рашкова) і частина Ольгопольського повіту з Поділля. Мережа АТП, за Пестелем, мала такий вигляд: область – округ – повіт – волость. Остання – з кількістю не менш як тисяча жителів чоловічої статі. Вся перебудова АТП була спрямована на створення могутньої держави з силь-

ним центром, що міг би керувати життям країни, приводячи в дію добре відлагоджений апарат управління.

Декабрист Микита Муравйов, створюючи "Проект конституції", стояв на інших позиціях. Він бачив Росію у вигляді федерації, яка мала складатися з 13 держав і двох областей. Вся територія українських земель мала становити дві держави – Українську (центр – м. Харків) і Чорноморську (центр – м. Київ)¹². Повертаючись до питання адмініструю в іншому варіанті конституції, М. Муравйов дещо змінює попередній план і виділяє ще Бузьку державу (центр – м. Київ), а Чорноморській визначає іншу столицю – м. Одесу. Держава мала за одиниці територіального поділу повіти та волості (останні по 500–1500 тис. жителів-чоловіків). Як бачимо, М. Муравйов хотів бачити на території України три держави, які б увійшли до складу демократичної федеративної держави народів Росії.

Відзначимо, що визначні вчені Росії та України неодноразово писали в своїх працях про необхідність переглянути існуючий адмінподіл, що з погляду природничих наук не витримує, на їх думку, ніякої критики. Вони, насамперед, при розгляді питань АТП виходили з того, що за основу поділу території на окремі її частини треба брати географічні та природно-історичні ознаки. Грунти, ліси, спеціалізація господарства й густота населення – все це відправні пункти, що мають стати визначальними при економічному районуванні, яке має на меті об'єднати історично складені території в певні області; райони, смуги з однаковими природними ознаками. Так, першу спробу такого наукового обґрунтування доцільного районування зробив К. Арсен'єв, відомий вітчизняний географ та статистик. Він розділив територію країни на десять просторів. За його класифікацією, Волинська, Подільська, Київська, Чернігівська, Полтавська та Харківська губернії, тобто шість з восьми українських, входили за ознаками до п'ятого простору – "пологісти Карпатського хребта"¹³. Херсонська й Катеринославська, а також континентальні повіти Таврійської губернії віднесено до шостого простору, який найголовнішою ознакою має степ, – "степові землі".

Свій внесок у наукову розробку питання конкретного розподілу території держави за фізико-географічними та економічними ознаками, які б становили інтерес при доцільних змінах АТП, внесли Д. І. Ріхтер¹⁴, В. П. Семенов-Тянь-Шанський¹⁵, Д. І. Менделєєв¹⁶, Г. І. Танфильєв¹⁷, А. П. Фортунатов¹⁸, А. І. Ярошевич¹⁹ та ін. В. П. Семенов-Тянь-Шанський,

вивчаючи обороти торгівлі й місцеву промисловість, розподілив за певними ознаками європейську частину країни, куди входила й Україна, на смуги, групи і підгрупи. Так, Київська цукрова група (туди залучено повіти Київщини та Поділля, ряд прикордонних з ними повітів Чернігівської, Полтавської та Херсонської губерній) та Полтавська пшенично-мукомольна група входять до Південно-Західної землеробської і промислової смуги. Принцип розподілу території на основі природно-історичних та економічно-географічних ознак (вони включають клімат, гідрологію, геологічну будову ґрунту, флору, фауну, густоту населення, етнографічні його особливості та рід занять, розподіл та продуктивність земель тощо) призводить до створення витягнутих зі сходу на захід одиниць АТП, обриси яких дещо незвичні (порівняно з традиційними контурами губерній, а пізніше – областей). Все ж, на нашу думку, слід, враховуючи ознаки, без яких зміни АТП на сучасному етапі історичного розвитку неможливі, уважно переглянути наукову спадщину визначних вчених перед тим, як здійснювати якийсь перерозподіл території України. Тут доречно згадати прямокутні обриси кордонів штатів у США.

Визначний український вчений, історик, представник передової політичної думки другої половини ХІХ ст. М. П. Драгоманов теж звернув свій погляд на проблему необхідності удосконалення АТП в імперії і запропонував проект²⁰, який відповідав його концепції федералізму й децентралізації влади. В основі його поглядів – ідеї українських декабристів з Товариства об'єднаних слов'ян та уявлення кирило-мефодіївців про АТП, що проголошували розділ Росії на штати, два з яких обіймали землі Малоросії²¹.

Світоглядний принцип М. П. Драгоманова полягав у тому, що країна повинна становити собою федерацію вільних автономних земств і країв як засіб буржуазно-демократичних перетворень у країні. За республіканської форми правління, підвалинами якої є громади, "вільні спілки вільних людей", "об'єднаних для спільної справи", місцеве самоврядування визнавалось за найдоцільніше. Повну децентралізацію влади, при якій складові федерації матимуть автономію, затвердить Конституція. Унітарна держава з її АТУ перетвориться на вільну федерацію народів. Водночас "було б не по правді, якби ми взяли, по шнурку одділили ту межу, в котрій більша частина людей нашої породи, та й гнітили на менші частини". Тобто, за Драгомановим, вільна держава, у складі

якої проживають інші народи або де є території їх компактного проживання, зобов'язана визначити "ланки", свого роду автономії, з "котрими українці повинні приступити до великої всенародної вільної спілки", до утворення інтернаціональної федерації. Місцева та крайова автономія як засіб демократичних перетворень базується на засадах існування своєї адміністрації, громадського господарства, суду, освіти тощо. Губернію як одиницю АТП він вважав занадто малою, щоб вона могла стати першою з одиниць поділу. Країна, за його проектом, поділялася на 20 областей. Три з них – Одеська, Харківська, Київська – і частково Поліська – охоплювали всю територію України. За основу поділу на області М. П. Драгоманов брав усю сукупність географічних, економічних і етнографічних умов.

М. Драгоманов бачить у створенні обласної автономії для всієї Росії шлях до вирішення і національного питання. "В рамках цієї автономії, – зазначав він у програмі, викладеній у праці "Вільний союз", – я вважав і вирішення національних питань"²². При цьому він підкреслював, що "одержати політичну свободу в Росії українська нація... може не шляхом сепаратизму, а тільки разом з іншими націями і областями Росії, шляхом федералізму". Програма ідеального устрою країни, що базується на федеративних стосунках між общинами, повинна становити основу конституції, де закріплено права особи і політичні свободи.

У працях В. І. Леніна, зокрема "Розвиток капіталізму в Росії" та "Критичні замітки з національного питання", порушені проблеми АТП при аналізі процесу виникнення економічних районів як результату зростання поділу праці між окремими частинами країни. В. І. Ленін, вивчаючи економічну історію господарства Росії, що розвивалося за наявності різних природно-історичних і соціальних умов, розглядав усі економічні й суспільні процеси в районному розрізі. Він називав АТП імперії застарілим, середньовічним, казенно-бюрократичним. "Ясно, як день, що не може бути й мови, – зазначав він, – ні про яку скільки-небудь серйозну місцеву реформу в Росії без знищення цих поділів і зміни їх поділами справді "сучасними", що справді відповідають вимогам... капіталізму"²³.

На непридатність АТП Росії для її розвитку вказували не тільки вчені. Його вади були настільки очевидними, що самі губернії неодноразово порушували питання про необхідність певних територіальних змін. Так, Херсонське губер-

ське земство звернулося до уряду з пропозицією вирішити питання про поділ губернії на більшу кількість повітів²⁴. Порівняно з іншими пізніе освоєння земель на півдні країни привело до того, що в окремих раніше утворених повітах кількість населення подвоїлась і продовжувала швидко зростати, тоді як адміністративні їх кордони та велика територія залишились без змін. Перешкодою до позитивного вирішення питання про удосконалення АТП стали як небажання уряду створити прецедент, що неминуче викликало б ланцюгову реакцію, так і протидія повітових земств, які боялися процесу розукрупнення, а він негативно позначився б на їх місцевих капіталах. Адже земства існували на кошти самообкладання.

В архівах зберігається чимало документів з Харківщини й Волині, а також Південної України, де висунуто ряд досить обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення внутрішнього губерніального поділу і перерозподілу губерній. Так, громадські та земські діячі з Волині висунули проект поділу губернії на дві – східну та західну – частини (з центрами в містах Житомирі та Луцьку)²⁵. Подільське губернське земство пішло по їх шляху і теж порушило справу про поділ губернії на дві – з центрами у Кам'янці-Подільському та Вінниці²⁶. Проте якими б переконливими не були докази, мотивація щодо особливостей та відмінностей у кліматичних, географічних, природно-історичних, економічних, сільськогосподарських планах ряду земель, що входили в одну область, далі паперів справа не пішла.

На початок 1917 р. в юридичному рбзумінні Україна як держава не існувала. В імперії Романових був "Південно-Західний край", що, як вказувалось вище, поділявся на дев'ять губерній. На захід українські землі – Холмщина та Подляшся – в адміністративному плані підпорядковувалися губерніям Царства Польського, що, в свою чергу, було інкорпоровано до російської монархії. Споконвічні українські Галичина, Буковина і Закарпатська Русь належали до імперії Габсбургів.

Українська Центральна Рада, перший в історії України виборний орган парламентського типу, що започаткувала свою діяльність 17 березня 1917 р., не могла обійти в своїх державних актах і практичній діяльності питання про адміністративно-територіальний устрій українських земель. З калейдоскопа різноманітних поглядів на майбутній устрій та АТП все виразніше проступала думка про національно-територіаль-

ну автономію України шляхом федеративної перебудови Росії, програму якої мали розробити і затвердити Всеросійські Установчі збори. Йшлося, насамперед, про національно-державне самоврядування, про відновлення на практичній основі державності України. Політичні партії – виразники різних течій національно-визвольного руху в Україні – брали за основу своїх програм розв'язання питання про необхідність утворення суверенної держави, національно-державне самовизначення. Саме виразники поглядів різних партій, різного спрямування організацій і товариств на представницькому Українському національному конгресі 19–21 квітня 1917 р. виголосили доповіді, в яких були основні начерки проектів про державний устрій. Серед них найголовніший "Державне право і федеративні змагання на Україні" (Дм. Дорошенко), "Федералізм та домагання демократичної республіки" (Ол. Шульгин), "Права національних меншостей та їх забезпечення" (Ф. Матушевський), "Автономія України в федеративній республіці" (Мих. Ткаченко), "Про спроби утворення автономного ладу на Україні" (Ф. Крижановський), "Про територію автономної України" (Вал. Садовський), "Про забезпечення прав національних меншостей" (П. Понятенко). У підсумкових документах, прийнятих конгресом, у спеціальних резолюціях вони визнали, що національно-територіальна автономія України – це сучасна реальна потреба українського народу, узгоджена з історичною традицією. Автономний устрій України передбачався в складі федеративної демократичної республіки Росії, одним з головних принципів автономії проголошувалась повна гарантія прав національних меншостей, які проживають на її території. Конгрес, визнаючи право всіх націй на самовизначення, підкреслив, що кордони між державами мають встановлюватися згідно з волею прикордонного населення, а для забезпечення цього необхідна мирна конференція, де були б присутні не лише воюючі держави, а й представники всіх народів, на території проживання яких велась війна, в тому числі й України. В цей час у численних виступах і статтях професор М. Грушевський неодноразово підкреслював, що "українці не мають заміру одірвати Україну від Росії ... від російської республіки. Вони хочуть задержатися в добровільних і свободних зв'язках з нею"²⁷.

У Наказі Української Центральної Ради (обраної конгресом нового складу) 21 квітня першим параграфом стояло завдання: здійснити автономію України у Федеративній Де-

мократичній Російській Республіці, забезпечивши права національних меншин на території України²⁸.

У політичних документах Центральної Ради – універсалах – відбилися як вікові сподівання українського народу на національну незалежність та свободу, так і трансформація поглядів, компромісні позиції їх творців. В I Універсалі (10 червня 1917 р.) проголошено невіддільність України від Росії, проте наголошено на праві українського народу самому порядкувати своїм життям²⁹. Питання про суверенітет України, як видно з тексту, прямо не ставилося, його вирішення переносилось на більш віддалені часи, що ж до законів, які повинні дати лад на Україні, то їх мають право видавати "тільки наші українські збори". Однак Тимчасовий уряд не поспішав щось міняти, продовжуючи національну політику царського уряду.

На переговорах, що проводилися з Тимчасовим урядом, стояло питання автономії України, її кордонів. Та уряд ніяк не погоджувався визнати за українські території, що становили Харківщину й південні губернії. З цього приводу В. Винниченко, описуючи обговорення спірних питань, з обуренням зазначав: "Вимірюючи територію майбутньої автономії України, вони торкнулися Чорного моря, Одеси, Донецького району, Катеринославщини, Херсонщини, Харківщини. І тут, від однієї думки, від однієї уяви, що донецький та херсонський вугіль, що катеринославське залізо, що харківська індустрія одніметься в них, вони до того захвилювались, що забули про свою професорську мантию, про свою науку, про високі Установчі збори, почали вимахувати руками, розхристалися і виявили всю суть свого руського гладкого жадного націоналізму"³⁰. Треба віддати належне В. І. Леніну, який, підтримуючи домагання соціалістичних партій, їх лідерів та частини керівництва Ради щодо автономного устрою України, бодай тільки декларував: "Ні один демократ, не кажучи вже про соціаліста, не зважиться заперечувати цілковиту законність українських вимог"³¹.

В II Універсалі від 3 липня 1917 р. Українська Центральна Рада все ж висловлює сподівання, що Тимчасовий уряд, визнаючи за кожним народом право на самовизначення, збирається ще до Установчих зборів вирішити питання управління Україною. Універсал підкреслив, що УЦР стоїть на позиції "не відривати України від Росії". Створений нею і підзвітний Генеральний Секретаріат представлявся Тимчасовому уряду для затвердження за ним статусу представника най-

вищої крайової влади Тимчасовому уряду в Україні. Рада рішуче відкидала спроби "самочинного здійснювання автономії України до Всеросійських Установчих зборів".

З огляду на бурхливі події Тимчасовий уряд, що з упередженням ставився до національно-державних рухів, які мали привести до національно-територіальної автономії³² ряду земель, був змушений 16 липня санкціонувати діяльність органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Остаточне ж вирішення українського питання було віднесено до Установчих зборів. Проте укладена угода не торкалася проблеми кордонів України і рамок компетенції нового уряду, тобто не визнавала контрольованих територій. Делегація України, що знаходилась у Петрограді, подала уряду на затвердження "Статут найвищого управління Україною" (в документах його ще називали Статутом Генерального секретаріату, або "Основою вищого управління Україною"). Згідно з ним мали прийматися нормовані цим актом угоди. В Статуті, як це не дивно, не було окреслено територію, що входила в поняття "Україна". М. Грушевський, пояснюючи цей факт, писав, що це робилося з огляду на позицію Тимчасового уряду, який не радив розширяти територію України поза "безперечну національну область". Разом з тим пропонувалося "надати Україні певні закруглені форми, географічну і економічну однастайність" і задля того включити в її межі Бессарабію, щоб не утворювати з неї окремої автономії. УЦР пручалась і відмовлялась від прилучення неукраїнських територій, ставлячи навіть питання залежно від волі заінтересованої людності.

Після довгих суперечок Тимчасовий уряд підписав замість Статуту "Тимчасову інструкцію для Генерального Секретаріату Тимчасового правительства на Україні". В ній місцеве управління покладено на Генеральний секретаріат, визначений за Тимчасовий український уряд. Повновладдя його поширювалося на територію п'яти губерній: Київської, Волинської, Подільської, Полтавської та Чернігівської (за винятком Мглинського, Суражського, Стародубського та Новозибківського повітів). Інші губернії або частини їх могли визнати над собою владу уряду в разі, коли на те була б згода їх земських установ³³. Згадаймо, що земські збори Новозибківського і Мглинського повітів наприкінці 1917 р. висловилися за прилучення до УЦР. Делегати селянського з'їзду від інших повітів Чернігівщини теж "просили" від вільної України їх не "відштовхувати". Проте сконцентрувати увагу на

внутрішньому будівництві Генеральному секретаріату було не під силу – не вистачало реальної сили, часу, коштів.

Тимчасовий уряд не спромігся за короткий термін свого існування внести якісь істотні зміни у територіальний поділ в Україні. Дрібні перетворення в ряді губерній все ж відбулися. Зокрема, ліквідовано градоначальство у м. Ялта³⁴, а села Джанкой та Алупка (Таврійської губ.) дістали статус міст³⁵. До розряду міст переведено ряд селищ та сіл: на Волині – селище Сарни, на Катеринославщині права міст одержали селища Юзівка, Єнакієве, Дебальцеве, Гришине, Лозова, Синельникове, Кам'янське, на Поділлі – містечко Тульчин, на Київщині – селище Ірпінь та містечко Біла Церква³⁶.

Повалення Тимчасового уряду, якому Центральна Рада відмовила в підтримці при боротьбі з більшовиками, відкрило можливість для уряду України, не зв'язаному тепер жодними угодами, вголос заговорити про суверенітет. Не існувало більше влади, перед якою були зобов'язання, в тому числі з питань приналежності до території республіки інших українських губерній, що становили споконвічну зону розселення українського етносу. Жовтнева революція внесла корективи в плани й дії УЦР. Зважаючи на ці обставини, УЦР відразу розширила межі своєї компетенції.

За кілька днів до того у відозві Генерального секретаріату йшлося про те, що "Україна має бути в складі Федеративної Республіки Російської як рівноправне, державне тіло"³⁷. Тепер Україна ще раз проголошує невіддільність від Росії і заявляє, що буде всіляко сприяти, аби Російська Республіка стала федерацією вільних і рівних народів. 19 листопада виголошено III Універсал, згідно з яким Україну проголошено Українською Народною Республікою, тобто автономним державним утворенням у складі Російської Республіки. До її території визнано належними землі, заселені в більшості українцями. Це – Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму). Остаточне вирішення кордонів УНР, зокрема "прилучення частини Курщини, Холмщини, Вороніжчини і суміжних губерній і областей, де більшість населення українська, має бути встановлене "по згоді організованої волі народів".

Однак пізніше, коли визріли позиції протистояння між основними політичними силами в Україні, відбулася різка зміна в політиці УЦР щодо статусу України в Російській Республіці. Це позначилось і на питанні приналежності земель ряду прикордонних губерній.

Хвилі революційних виступів в Україні, підсилені економічною кризою, війною, невирішенням важливих питань, зокрема земельного, великою політичною активністю більшовиків, принадність перших декретів, прийнятих у Петрограді, призвели до ситуації, коли в ряді губерній було проголошено Радянську владу; 25 грудня 1917 р. I Всеукраїнський з'їзд Рад у Харкові оголошує Українську Народну Республіку. Відтепер паралельно існують і діють в Україні два уряди.

УЦР за умов наростаючої політичної й воєнної конфронтації з урядом Радянської Росії, громадянської війни робить спроби утримати владу. IV її Універсал від 22 січня 1918 р. проголошує: "Віднині Українська Народна Республіка стає самостійною, від нікого незалежною, вільною суверенною Державою Українського Народу".

Отже, якщо спочатку (з березня по серпень 1917 р.), у так званий перехідний період, форма державного устрою була невизначеною, то з вересня по 19 листопада фактично українські губернії входять до складу Російської Республіки (проголошено Законом Тимчасового уряду). З 20 листопада 1917 р. по січень 1918 р. Україна – автономна Народна Республіка у складі Російської Республіки, а з 22 січня по 22 квітня – самостійна УНР.

19 січня (1 лютого) делегація Четверного союзу визнала УНР незалежною державою. Віднині вона – об'єкт міжнародного права. Проголошення незалежності й самостійності дало можливість Україні вступити у зносини з іншими державами, зокрема на мирних переговорах. Уже 27 січня (9 лютого) між УНР, з одного боку, і Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією та Турцією – з іншого, підписано Брестську (Берестейську) угоду. Не вдаючись до аналізу політичних перипетій, внутрішньої ситуації в цих країнах, відзначимо тільки, що прямі переговори Німеччини з УЦР – це бажання вплинути на позицію радянської делегації на цих переговорах у Брест-Литовську. Їдучи до Бреста, українська делегація мала домогтися, щоб тут вирішувалось і питання про включення до складу УНР Східної Галичини, Буковини, Закарпаття, Холмщини, Підляшшя, тобто зробити все можливе для об'єднання всіх українських земель. У разі, коли Австро-Угорщина не піде на поступки, однією з умов треба поставити, як вважав М. Грушевський, створення з усіх українських земель в Австро-Угорщині окремого коронного краю з найширшою автономією.

За угодою було визначено кордони УНР. З Австро-Угорщиною кордон залишався таким, яким був з Російською імпе-

рією, з Польщею – проходив по лінії Тарноград – Білогірай – Шебрешин – Красностав – Пугачів – Радин – Високо-Литовськ – Кам'янець-Литовський – Пружани – Вігонівське озеро. Проте у протоколі, визначеному як додатковий, від 4 березня 1918 р. на вимогу поляків лінію значно пересунуто на схід. Реально це означало відмову УНР від Холмщини. До України мали відійти три повіти колишньої Мінської губернії: Пінський, Мозирський та Річицький, які входили до складу Волині. Все це викликало, закономірно, невдоволення білорусів, що теж прагнули до об'єднання своїх земель з національним етносом.

Обставини склалися так, що за день до державного перевороту, 29 квітня 1918 р., УЦР, яка більше за ряду причин не задовольняла німців, все ще обговорювала проблему внутрішнього поділу земель України. Події, що цьому передували, означали для України національну катастрофу. На підставі підписаних у Бресті угод німці почали окупацію українських земель, здійснюючи свою "допомогу" на практиці. 3 березня кінзеровські війська були вже в Києві. Це означало крах надій УЦР щодо державної незалежності. Німці аж ніяк не були зацікавлені в існуванні на Україні "соціалістичного" уряду та парламенту, тим більше Народної Республіки. Їм більше підійшла б військова диктатура із національним забарвленням. Тепер долю народу вирішували вже за тактичними схемами, розробленими у Берліні.

Серед останніх документів УЦР – основний закон Республіки – Конституція. Першим президентом УНР обрано М. С. Грушевського. В основі VII розділу Конституції (29.04.1918 р.) – "Закон про національно-персональну автономію" від 11 (24) січня 1918 р., схвалений УЦР.

Згаданий у тексті основного закону новий поділ Республіки запроваджувався законом "Про новий територіально-адміністративний поділ України", схваленим Малою Радою – законодавчим органом, діючим між сесіями Української Центральної Ради. Згідно із законом, текст якого розробив Грушевський, поділ України заводився на 30 земель:

1. Київ з околицями до Ірпеня і Стугни та за Дніпром на лівому березі верст на 20;

2. Деревлянська земля: Радомишльський і Овруцький повіти, Київський без південної частини, частина Мозирського повіту. Центр – Коростень;

3. Волинь: Володимирський, Ковельський, Луцький повіти, частина Дубенського. Головне місто – Луцьк;

4. Погориння: Рівненський, Острожський, Заславський, Кременецький повіти; південна частина Дубенського та західна частина Старокостянтинівського. Головне місто – Рівне;

5. Болохівська земля: Житомирський, Новоград-Волинський, частково Бердичівський, Літинський і Вінницький повіти. Головне місто – Житомир;

6. Поросся: Васильківський, Сквирський, Тарашанський повіти, південна частина Київського і частина Бердичівського. Головне місто – Біла Церква;

7. Черкаси: Черкаський, Канівський, Чигиринський повіти, частина Звенигородського. Головне місто – Черкаси;

8. Побужжя: Уманський, Гайсинський повіти, частина Липовецького, Балтського, Єлисаветградського. Головне місто – Умань;

9. Поділля: Кам'янець-Подільський, Проскурівський, Ушицький, Летичівський повіти, більша частина Могилівського і Старокостянтинівського. Головне місто – Кам'янець;

10. Брацлавщина: Вінницький, Брацлавський повіти, частина Літинського, Липовецького, Могилівського та Ямпільського. Головне місто – Вінниця;

11. Подністрів'я: Ольгопольський, Тираспольський повіти, частина Ямпільського, Балтського й Ананьївського. Головне місто – Балта;

12. Помор'я: Одеський (крім західної частини), Ананьївський, Єлисаветградський і Херсонський. Головне місто Миколаїв;

13. Одеса з територією до Лиману Дністра;

14. Низ: більша частина Єлисаветградського, Олександрівського і Верхньодніпровського повітів. Головне місто – Єлисаветград;

15. Січ: Катеринославський, частина Верхньодніпровського і Херсонського та прибережна полоса Новомосковського й Олександрівського повітів. Головне місто – Катеринослав;

16. Запоріжжя: Мелітопольський і Бердянський повіти. Головне місто – Бердянськ;

17. Нове Запоріжжя: Херсонський (без західної і південно-західної частин) та Дніпровський повіти. Головне місто – Херсон;

18. Азовська Земля: Маріупольський, Павлоградський і Олександрівський (без західної і південної частин) повіти. Головне місто – Маріуполь;

19. Половецька земля: Старобільський, Слов'яно-Сербський і Бахмутський повіти. Головне місто – Бахмут;

20. **Донеччина:** Зміївський, Ізюмський, Вовчанський, Куп'янський повіти, частина Білгородського. Головне місто – Слов'янськ;

21. **Подонне:** Новооскольський, Бірюченський, Острогозький, Богучарський повіти, частина Корочанського і Старобільського. Головне місто – Острогозьк;

22. **Сіверщина:** Мглинський, Суражський, Новозибківський, Стародубський і Новгород-Сіверський повіти. Головне місто – Стародуб;

23. **Чернігівщина:** Чернігівський, Городянський, Остерський, Сосницький повіти, частини Козелецького, Ніжинського й Борзенського (приблизно до залізничного шляху). Головне місто – Чернігів;

24. **Переяславщина:** Переяславський, Пирятинський, Прилуцький повіти, південні частини Козелецького, Ніжинського, і Борзенського, північна частина Золотоноського. Головне місто – Прилуки;

25. **Посеймья:** Кролевецький, Глухівський, Конотопський, Путивльський повіти, частина Рильського. Головне місто – Конотоп;

26. **Посулля:** Роменський, Лохвицький, Гадяцький повіти, частина Лубенського. Головне місто – Ромен;

27. **Полтавщина:** Зінківський, Полтавський, Костянтиногородський повіти, частини Миргородського, Валківського, Ахтирського і Богодухівського. Головне місто – Полтава;

28. **Самара:** Кременчуцький, Кобеляцький, Новомосковський повіти, частина Золотоноського і Хорольського. Головне місто – Кременчук;

29. **Слобожанщина:** Сумський, Лебединський, Суджанський і Гайворонський повіти, більша частина Ахтирського і Богодухівського. Головне місто – Суми;

30. **Харків з повітом і частини Валківського і Білгородського повітів**³⁸.

На той час не було ще і чітко визначених кордонів УНР з Радянською Росією. Вони мали бути встановлені в результаті переговорів двох держав. Питання про їх встановлення досить складне, оскільки історично не існувало чіткого розмежування етнічних земель продовж віків. На цьому етапі було цілком зрозуміло, що тепер не до них.

Ліквідація Республіки, проголошення натомість Української держави з гетьманом П. П. Скоропадським на чолі – все це результат державного перевороту, що підвів ризику під історією існування Народної Республіки. Україну тепер за політичним устроєм можна кваліфікувати як монархію. Мані-

фест, який проголосив Українську державу, супроводжувався "Законом про тимчасовий державний устрій". У період гетьманщини, що тривав до листопада 1918 р., було кілька спроб щодо визначення кордонів із сусідніми державами, а також внутрішнього адміністративно-територіального впорядкування. Гетьманська адміністрація прагнула включити до складу України якомога більший простір. Уряд гетьмана в ряді документів намагався відрегулювати питання кордонів у межах Могильовської, Мінської, Курської, Воронежської губерній. Делегація Української держави пропонувала на переговорах, що точилися впродовж 1918 р., встановити в межах Мінської губернії кордон, що мав проходити по лінії: Вигонівське озеро – р. Шара–Любашево – Круговичі – Локтиші – Чепель – Погост – Пасіки – Слуцьк – Борова – Цовий Степ. Кордон на території Могильовської губернії йшов по лінії р. Дніпро (4 версти вище Жлобина) – Рачин – Шепетовичі – р. Сож до р. Бесіди – Святське. Далі він торкався адміністративних меж чернігівської губернії до лінії Красний Ріг – Семиць Трубачевський (в межах Орловської губ.) – р. Нерусь – р. Сєва – р. Тара. По Курщині він проходив: на схід від лінії Амон–Сафонівка – р. Свапа – р. Сейм – Глушков – Гущино – Лук'янівка – Старий Оскол – Обухівка. В межах Воронежської губернії: Шаталівка – Репівка – Колбіно – р. Дон (по верху Коротяну) – Доном йшов через Ліски – Маслівку Шестакове – Нижню Кислю – Козловку – Бутурлінівку і до східного кордону Воронежчини – Невохоперська.

Не можна обійти увагою і проекти планів уряду генерала Денікіна щодо адмінустрою земель, які, за його розрахунком, мали входити до складу Російської держави. Уяву про те, як бачились землі України в загальній схемі устрою Росії, який передбачалося здійснити перерозподіл, дає книжка професора Олександра Білімовича, підготовлена до друку на основі даних "Малоросійського відділу підготовчої з національних справ комісії", що функціонувала при уряді. Треба віддати належне автору, який детально і ретельно проаналізував праці своїх дореволюційних колег з питань, що стосувались необхідності поділу країни на економічні райони. Разом з тим у проектах майбутнього АТП чітко проступають великодержавні погляди їх складачів, що аж ніяк не хотіли визнавати за українцями права на національну державу. В двох варіантах проекту, який пропонувався, землі України іменувались Південною Росією – і не більше. Ця територія повинна була поділятися на три області.

Перший варіант плану передбачав за доцільне таке розподілення:

1) Південно-Західний край, або Правобережна Малоросія (з центром у Києві). До нього крім Київської губернії (але без Радомишльського повіту) включались Подільська та Волинська губернії. Причому Балтський повіт відходив до Одеської губернії. Одночасно Волинська губернія розділялася на дві – Житомирську (центр – м. Житомир) та Волинську (центр – м. Рівне). Таким чином, цей край складала п'ять губерній.

2) Лівобережна Малоросія з центром у м. Харкові мала складатися з трьох губерній: Харківської, Чернігівської та Полтавської.

3) Новоросія (або Південна степова область) з центром в м. Одесі мала б у складі Одеську, Херсонську та Катеринославську губернії (до якої приєднувався Криворізький район з Херсонської губернії), а також дві губернії, новостворені на основі існуючої Таврійської, – Мелітопольська (три континентальних повіти Таврійської) і Таврійська (землі півострова). Таким чином, Новоросія мала у складі п'ять губерній. Обумовлювалось і те, що у разі повернення Бессарабії Росії вона утворить губернію і буде прилучена до Новоросії. Всього за цим поділом на території України було 13 губерній: 5 губерній Правобережної Малоросії, 3 – Лівобережної Малоросії та 5 – Новоросії.

Інший варіант мав певні відмінності, хоча передбачав таку ж кількість областей:

1) Київську, або Малоросійську;

2) Одеську, або Новоросійську;

3) Харківську, або Гірничопромислову.

До Київської прилучалась Чернігівська та частина Полтавської губернії, а до Харківської – Катеринославщина і Мелітопольська губернія (тобто три повіти Таврійської). Таким чином, проект уряду Денікіна мав за мету розподіл українських земель за новим районуванням без натяку на врахування бодай якої-небудь самостійності України як держави, де проживають українці. О. Білімович цей проект (його варіанти) розписав досить ретельно – на рівні розподілу приналежності окремих повітів, що мали входити до губерній. І хоча в одному із звернень головнокомандуючого військами Півдня Росії говорилось, що мета проведення реформи "децентралізація влади шляхом встановлення обласної автономії і широкого місцевого самоврядування"⁴⁰, нічого доброго

Україні ті перекроювання дати не могли. Не було основного – державного утворення на землях українців із визначеними кордонами, а тільки області у складі Росії.

Коли у вересні 1919 р. територія України виявилась зайнятою військами Денікіна, вона попередньо була розділена на три області – Київську, Харківську та Новоросійську. На чолі областей поставлені "головноначальствующі", що, зрештою, мали необмежені права і поширювали свою компетенцію на всі ділянки життя (політичного, громадського, економічного, культурного) та владочинність – на органи управління, суду, правоохорони, безпеки⁴¹.

У нашій статті не розглянуто питань адмінподілу у перші пореволюційні роки, що відбувалися на українській території, де було проголошено Радянську владу та утворено Українську Соціалістичну Радянську Республіку, оскільки то предмет спеціального дослідження.

Розглянуті нами проекти становлять не тільки пізнавальний, але й практичний інтерес з огляду на можливі зміни АТП у наш час, коли гостро постали питання виділення в окремі адмініюдиниці місцевостей із компактним проживанням на території України людей інших національностей. Разом з тим з'ясування історичних змін АТП дає змогу скласти уяву про доцільність перерозподілу територій, що тепер становлять 25 областей України.

¹ Украинская советская энциклопедия. – Киев. – 1978. – С. 76; Большая советская энциклопедия. – М., 1970. – С. 670; Ежегодник БСЭ. – М., 1990. – С. 180.

² Энгельс Ф. Походження сім'ї, приватної власності і держави // Маркс К., Энгельс Ф. Твори. – К., 1964. – Т. 21. – С. 164.

³ Декларация про державний суверенітет України: 16 липня 1990 р. // Сільські вісті. – 1990. – 17 лип.

⁴ Павловский Р. С., Шафир М. А. Административно-территориальное устройство СССР. – М., 1961. – С. 11.

⁵ Ржевский В. А. Территориальная организация советского государства. – Саратов, 1966. – С. 61.

⁶ Павловский Р. С., Шафир М. А. Вказ. праця. – С. 14–40.

⁷ Покровский В. А. Вопросы АТУ Киргизской ССР // Тр. Киргиз. ун-та. Отделение правоведения. – Фрунзе, 1964. – Вып. 2. – С. 120–121, 123; Круталевич В. А. Административно-территориальное устройство БССР. – Минск, 1966. – С. 14–15, та ін.

⁸ Сулькевич С. И. Административно-политическое строение Союза ССР. – Л., 1926. – С. XII.

⁹ Календар за рік звичайний. – Петроград, 1917. – С. 78–79.

¹⁰ Пестель П. И. Русская правда: Наказ Временному Верховному правлению. – СПб., 1906. – С. 1–219.

¹¹ Пестель П. И. Там же. – С. 33.

¹² Обзорение проявления политической жизни в России и другие статьи М. А. Фонвизина: Проект Конституции Муравьева. – М., 1907. – С. 134.

- 13 Арсеньев К. Начертание статистики Российского государства. — Спб., 1818. — Ч. 1. — С. 21—28.
- 14 Рихтер Д. И. Опыт разделения Европейской России по естественным и экологическим признакам // Тр. Императ. вольн. экон. об-ва. — 1898. — Т. II.
- 15 Семенов-Тянь-Шанский В. П. Торговля и промышленность Европейской России по районам: Общ. часть. — Спб., 1900; Население Европейской России в зависимости от причин, обусловивших распределение населения России // Статист. временник. — М., 1871. — Вып. 1. — С. 125—156.
- 16 Менделеев Д. К познанию России. — Спб., 1906. — 356 с.
- 17 Танфильев Г. И. Физико-географические области России / Тр. Императ. вольн. экон. об-ва. — М., 1897. — Т. 1. — С. 140—182.
- 18 Фортунатов А. П. К вопросу о сельскохозяйственных районах России / Там же. — 1896. — Т. II. — 260 с.
- 19 Ярошевич А. И. Очерки экономической жизни Юго-Западного края. — Киев, 1911. — 411 с.
- 20 Собрание политических сочинений М. П. Драгоманова. — Т. 1. — Париж: Освобождение, 1905. — С. 280—283; Його ж. Историческая Польша и великорусская демократия. — Париж, 1881. — 340 с.
- 21 Костомаров Н. И. Первый вариант автобиографии // Рус. мысль. — 1885. — № 5—6. — С. 64.
- 22 Драгоманов М. П. Политические сочинения. — Т. 1. Центр и окраины. — М., 1908. — С. XXIV.
- 23 Ленін В. І. Критичні замітки з національного питання // Повне збір. творів. — Т. 24. — С. 142.
- 24 ЦЛАЗО України. — Ф. 5, оп. 1, стр. 338. — Арк. 6.
- 25 Там же. — Стр. 556. — Арк. 1.
- 26 Там же. — Стр. 551. — Арк. 76—78.
- 27 Грушевський М. Звідки пішло українство і до чого воно йде. — К., 1917. — С. 14.
- 28 Дорошенко Дм. Історія України: 1917—1923 рр. Т. 1. Доба Центральної Ради. — Ужгород, 1932. — С. 71.
- 29 Винниченко В. К. Відродження нації. — К., 1900. — Ч. 1. — С. 219—224.
- 30 Там же. — С. 167—168.
- 31 Ленін В. І. Україна // Повне збір. творів. — Т. 32. — С. 333.
- 32 Винниченко В. К. Відродження нації. — Ч. 1. — С. 222.
- 33 Там же. — С. 167—168.
- 34 Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. — М., 1917. — № 209. — С. 1325.
- 35 Административное районирование РСФСР. — М., 1922. — С. 11.
- 36 Там же.
- 37 Дорошенко Д. Історія України 1917—1923 рр. — Т. 1. — Ужгород, 1932. — С. 177.
- 38 Там же. — С. 331—332.
- 39 Вилшмович А. Далекое Южной России на области. — Екатеринбург, 1919. — 244 с.
- 40 ЦДА Росії. — Фонд листівок. — Підбірка відозв Демкіна. — К. 176—6.
- 41 Супруненко Н. И. Очерки истории гражданской войны и иностранной военной интервенции на Украине (1918—1920). — М., 1966. — С. 282.

Надійшла 3. 03. 92 р.