

23. Українська Центральна рада: документи і матеріали в двох томах. — К., 1996. — Т.1. — С. 401.

24. Бойко В.М. Визнання міськими думами влади УЦР у листопаді — грудні 1917 р. // Проблеми вивчення історії української революції 1917–1920 рр. — К.: Інститут історії України НАН України, 2002. — С. 102–110.

25. Лупандин О. І. Українсько-російські мирні переговори 1918 року. — К., 1994. — С. 13.

26. Босчко В., Ганжа О., Захарчук Б. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. — К., 1994. — С. 50.

27. Сергійчук В. Стародубщина завжди горнула до матері України // Сіверянський літопис. — 1996. — № 3.

*Володимир Половець*

### **АДМІНІСТРАТИВНО–ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЧЕРНІГІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ (1917–1932 рр.)**

Межі дореволюційних губерній склалися, як відомо, в ході формування монархічної імперської системи. Призначенням губернії було лише збирати «оброк» на користь столиці імперії. Так, за імператора Павла майже вся Лівобережна Україна була одною Малоросійською губернією, яка у 1802 р. стала Малоросійським генерал-губернаторством з Чернігівською і Полтавською губерніями. До революції територія Чернігівщини була однією з найбільших серед європейських губерній Росії, а за кількістю населення вона посідала дев'яте місце. На 1914 р. її площа становила 52,4 тис. км<sup>2</sup> (понад 10 % території України), включаючи 15 тис. км<sup>2</sup> Мглинського, Новозибківського, Стародубського та Суразького повітів. Тут сформувалася 4-ступінчаста система управління: центр–губернія–повіт–волесть. Західноукраїнські землі на початку XIX ст. були захоплені Австро–Угорщиною і перебували в її складі аж до розпаду цієї імперії внаслідок першої світової війни (1918 р.).

Як частина післяжовтневої російської держави, Україна була проголошена у складі дев'ять губерній (Харківської, Полтавської, Київської, Херсонської, Подільської, Катеринославської, Волинської, Таврійської, Чернігівської і території Молдавії). Успадкована від царської Росії адміністративно-організаційна система була побудована на поліцейсько–фіскальних принципах і відбивала диференціацію продуктивних сил по території доволі умовно. До того ж після Жовтневої революції почали стихійно формуватися нові адміністративно-територіальні утворення.

У 1917 р. Чернігівська губернія поділялася на 15 повітів (187 волостей): Борзнянський, Глухівський, Городнянський, Козелецький, Конотопський, Крелевецький, Мглинський, Ніжинський, Новгород–Сіверський, Новозибківський,

Остерський, Сосницький, Стародубський, Суразький, Чернігівський. У них нараховувалося 3098 сільських населених пунктів: 1736 сіл, 1316 хуторів, 31 слобода, 11 станцій та 4 селища. Найбільша дисперсність розселення була властива північним повітам, де придатні для ведення землеробства землі розміщувалися «плямами», оточеними лісами, болотами та річками.

Прийшовши до влади, більшовики заходилися зміцнювати її по всій території. Саме цим можна пояснити їх інтерес до адміністративного поділу та економічного районування, що проводилися в єдиному контексті – економічні райони також мали стати керованими і від суто науково-пізнавальної категорії перейти до розряду об'єктів директивного централізованого планування.

Нові завдання вимагали розпочати роботи з економічного районування України. Широкого визнання набуло положення про те, що економічне районування мало стати основою адміністративно-територіального поділу. Районування пов'язувалося з народногосподарським плануванням. До цієї роботи були залучені відомі на той час учені і фахівці, які й сформулювали основи наукової теорії економічного районування.

Головним завданням адміністративної реформи, яка розпочалася з 20-х рр., стало зміцнення апарату радянської влади та його наближення до населення. Це наближення мало свою мету — беззаперечне підпорядкування центральному управлінню та безпосередній контроль за виконанням рішень партійного керівництва низовими ланками. (Офіційно це пояснювалося як зміцнення апарату радянської влади та його наближення до населення).

На початку 20-х рр. територія Чернігівщини зазнала таких змін: у 1923 р. до Київської губернії було приєднано частину Остерського повіту (Броварську, Гоголівську, Жукинську, Микільсько-Слобідську та Семиполківську волості). Натомість у 1925 р. до складу Чернігівської губернії було включено Семенівську волость Новозибківського повіту Гомельської губернії (РСФРР); село Зноб-Трубчевське Трубчевського повіту; Баранівку, Грудське, Дем'янівку, Муравейню, Нікітське, Степне, Фотевіж Севського повіту (РСФРР). Отже, кордони Чернігівщини були розширені, але поза її межами залишилася значна частина території, заселеної переважно українцями.

2 серпня 1920 р. було утворено Шосткинський повіт, до складу якого увійшли Івотська волость з Новгород-Сіверського повіту, Куликівська та Чапліївська — з Кролевецького, Локотська, Ямпільська та містечко Вороніж з хуторами — з Глухівського.

1 лютого 1922 р. ВУЦВК УСРР розпочав радикальну адміністративно-територіальну реформу, яка була спрямована на підпорядкування всіх важелів управління центру. Відповідно губвиконкомам та політвиконкомам заборонялося проводити будь-які зміни адміністративно-територіального поділу.

25 жовтня 1925 р. в Чернігівській губернії замість повітів було утворено 5 округ (Конотопську, Ніжинську, Новгород-Сіверську, Сновську та Чернігівську), а замість 132 волостей — 58 районів. Зокрема, до *Конотопської* округи увійшли:

Алтинівський, Батури́нський, Борзнянський, Дмитрівський, Карабу́тівський, Конотопський, Кролевецький, Парафі́ївський та Плисківський райони. До *Ніжинської* — Бобровицький, Верки́ївський, Ічнянський, Коби́жчанський, Козелецький, Лосинівський, Мринський, Ніжинський, Новобасанський, Носівський, Остерський, Хорошеозерський. До *Новгород-Сіверської* — Глухівський, Есманський, Климківський, Костобобрівський, Мамекинський, Понорницький, Риківський, Хильчинський, Середино-Будський, Тулиголовський, Шосткинський та Ямпільський райони. До *Сновської* — Городнянський, Добрянський, Корюківський, Менський, Охрімівський, Синявський, Сновський, Сосницький, Тупичівський, Чорнотицький. До *Чернігівської* — Березнянський, Бобровицький, Довжицький, Козлянський, Краснянський, Куликівський, Любецький, Моровський, Пакульський, Ріпкинський, Сорокошицький та Чемерський райони.

У результаті проведеного районування було здійснено новий адміністративно-територіальний поділ, у рамках якого в Україні ієрархічну структуру «губернія–повіт–волесть» було замінено на систему «губернія–округа–район».

Хоча здійснена упродовж 1923 р. адміністративно-територіальна реформа розширяла права місцевих органів влади, сприяла зближенню схем адміністративного поділу та економічного районування, все ж у ній були і доволі серйозні вади. Ініціатори реформи не наважилися на коригування губернської системи. До того ж укрупнення старих повітів і волостей відбувалося без перегляду їх кордонів, вони включалися до нових адміністративних одиниць у своїх старих кордонах повністю. Такий підхід не завжди забезпечував раціональність районування, пріоритет критеріїв економічної цілісності.

В умовах нестабільної політичної ситуації, економічної кризи та стислих строків районування новий поділ був не здатний врахувати об'єктивні соціально-економічні та політичні процеси, які відбувалися в країні. На науковому підході до районування не могли не позначитися політизація та ідеологізація цього процесу. Це позначилося і на кадровій політиці, коли переваги надавалися не компетентності і професіональності, а класовому підходу.

Зміни до нового адміністративно-територіального поділу (здебільшого в кордонах округ, районів, у виборі райцентрів), що лише підкреслювали попередню квапливість, були внесені у 1924 р. Так, у грудні 1924 р. Парафі́ївський (Конотопська округа) та Сосницький (Чернігівська округа) райони розформувалися. При цьому територію першого включили до Ніжинської та Конотопської округи, а Остерський (Ніжинська округа) район передали до Чернігівської округи. Територію ж Сорокошицького району розділили в Чернігівській окрузі.

Тоді ж була розформована і Сновська округа. Городнянський, Добрянський, Сновський і Тупичівський райони цієї округи приєднали до Чернігівської, Сосницький і Чорнотицький — до Конотопської, а Охрімівський і Холменський

— до Новгород–Сіверської округи. Територію Синявського району розподілили між Конотопською та Чернігівською округами, а Плисківський район Конотопської округи передали до Ніжинської.

У серпні 1925 р. окружний центр з Новгород–Сіверського було переведено до Глухова, а Охрімівський і Холменський райони Глухівської округи переходили до Конотопської. У вересні 1926 р. розформувалися Чемерський і Тупичівський райони Чернігівської округи. За рахунок першого було укрупнено Олишівський та Остерський райони, а за рахунок другого — Бобровицький, Городнянський та Ріпкинський райони цієї ж округи. Розформуванню підлягали й Мамакинський та Костобобрівський райони Глухівської округи. Шляхом приєднання Мамакинського району та частини Костобобрівського збільшувалася територія Новгород–Сіверського району.

У 1925 р. губернії було ліквідовано як такі, що швидше заважали, ніж сприяли зміцненню нових адміністративно-територіальних кордонів. Станом на 1 жовтня 1925 р. в Україні функціонували 41 округа і 636 районів, у тому числі на Чернігівщині — 4 округи і 54 райони. Тепер загальна площа колишньої губернії, поділеної на чотири округи, на грудень 1926 р. становила 37,8 тис. км<sup>2</sup> (8,4 % території УСРР). У той же час чисельність сільських населених пунктів порівняно з 1917 р. зросла до 4779 за рахунок збільшення хуторів. Переважна більшість (58 %) становили населені пункти з числом від 10 до 500 чол., із них майже чверть поселень з мешканцями менше 10 осіб. Сіл із кількістю мешканців понад 5 тис. нараховувалося 0,6 % і лише 2 населені пункти налічували понад 10 тис. чоловік (Ніжинська округа).

Наступні події, пов'язані з колективізацією, вимагали швидкого реагування на події, що відбувалися в державі. На XI з'їзді КП/б/У ставку було зроблено на район як одиницю, максимально наближену до села. Район мав бути «перетворений у вузловий пункт практичного здійснення політики партії на селі». У вересні 1930 р. ВУЦВК і РНК УСРР прийняли постанову «Про ліквідацію округ і перехід на двоступеневу систему управління». Функції округ переходили до районів із безпосереднім підпорядкуванням їх центру. Одночасно відбулося укрупнення окремих районів. Так були ліквідовані Есманський, Жовтневий, Хильчинський, Веркиївський, Мринський, Кобижчанський та Плисківський райони на Чернігівщині.

На початку 30-х років була здійснена спроба перейти від триступенчастої системи управління «центр–округа–район» до двоступенчастої «центр–район» з ліквідацією окружної ланки. На меті мали здійснювати керівництво районами безпосередньо з центру. В Україні районів стало 495, а на Чернігівщині — 47. Така реорганізація викликала значні труднощі в управлінні. Знову довелося визнати необхідність в існуванні проміжної ланки. Такою ланкою стала адміністративна область. У лютому 1932 р. було утворено сім областей: Вінницьку, Дніпропетровську, Донецьку, Київську, Одеську, Харківську і Чернігівську. Спочатку територія колишньої Чернігівщини увійшла до складу Київської та

Харківської областей, але в умовах здійснення суцільної колективізації таких заходів виявилось недостатньо. Тоді вирішили збільшити кількість областей. 15 жовтня 1932 р. було утворено Чернігівську область. До її складу увійшли 29 районів Київської області (Бахмацький, Березнянський, Борзнянський, Глухівський, Городнянський, Дмитрівський, Добрянський, Іваницький, Ічнянський, Козелецький, Конотопський, Коропський, Корюківський, Кролевецький, Малодівицький, Менський, Ніжинський, Новгород-Сіверський, Носівський, Олишівський, Остерський, Понорницький, Ріпкинський, Семенівський, Середино-Будський, Сновський, Чернігівський, Шосткинський) та 7 районів Харківської (Буринський, Варвинський, Велико-Буднівський (Талалаївський), Недригайлівський, Прилуцький, Роменський та Путивльський). Площа новоутвореної Чернігівської області становила 42469 км<sup>2</sup> (9,7 % території УСРР).

У 1937 р. у процесі розукрупнення утворилися Житомирська, Кам'янець-Подільська, Миколаївська та Полтавська області. Ще через рік (1938 р.) Донецьку область було поділено на дві нові: Сталінську і Ворошиловградську, а в 1939 р. утворилися Кіровоградська, Запорізька і Сумська області.

10 січня 1939 року 7 районів чернігівщини відійшли до новоутвореної Сумської області, а в Чернігівській залишилося 29 районів, територія її становила 31,9 тис. км<sup>2</sup>, де проживало 1,9 тис. чол. населення. (У 1989 р. населення в області було 1,4 млн. чол.).

Тепер щодо адміністративно-територіального поділу усієї України. На початку другої світової війни, після вводу Червоної Армії у Польщу, від останньої до України відійшли землі, які з 1918 р. після розпаду Австро-Угорської імперії, були приєднані до Польщі. На цій території були утворені Львівська, Дрогобицька, Станіславська, Тернопільська, Волинська та Рівненська області.

У 1940 р. після приєднання Північної Буковини, що входила до складу Румунії, утворилася Чернівецька область, на території колишньої Бесарабії – Ізмаїльська. У 1944 р. з частин Миколаївської і Дніпропетровської сформувалася Херсонська область. У 1945 р. на основі договору з Чехословаччиною утворилася Закарпатська область. Отже, після закінчення другої світової війни на території України сформувався адміністративно-територіальний поділ, який складався з 25 областей, 750 районів і 13 округ (в Закарпатті).

Завершилося формування території України у 1954 р., коли до її складу увійшла Кримська область і була утворена Черкаська. У подальшому Ізмаїльську область об'єднали з Одеською, а Дрогобицьку — зі Львівською. Відтоді усі зміни в адміністративно-територіальному поділі відбувалися лише на рівні низових ланок.

На 12 січня 1989 р. адміністративно-територіальний поділ України був триступенчастим: «центр–область–район» і включав 25 областей та 479 районів, які поділялися на 8878 сільрад.

У 1990-х рр. зміни в адміністративно-територіальному поділі відбувалися в основному на рівні районів і сільрад шляхом збільшення їх кількості. У 1996 р.

районів стало 490, а сільрад — 10196. 12 лютого 1992 р. Кримська область одержала статус автономної республіки у складі України.

Отже, основною структурною одиницею успадкованого Україною регіонального поділу стала відносно невелика за розміром і економічним потенціалом область. Поділ області на райони, межі і склад яких у більшості випадків мало враховували історичний шлях заселення, його етнічно-національний склад, економічні зв'язки, відповідав вимогам побудови радянської адміністративної системи, де місцеве самоврядування і незалежність місцевих громад від центру існували лише декларативно. Головною функцією місцевої влади всіх рівнів було виконання рішень центрального керівництва.

У таких умовах фахівці наголошують, що збереження діючої управлінської структури є не єдиною, проте однією з головних перешкод на шляху ринкових перетворень. Успадкований від попереднього режиму районно-обласний поділ здатен лише утримувати регіональну структуру в покорі за рахунок централізованого державного фінансування. Проблема розширення повноважень і посилення відповідальності регіональної влади за забезпечення соціальних гарантій громадян вимагає створення нової адміністративно-управлінської структури, здатної реалізувати ці повноваження і нести відповідальність за свої дії.

Таким чином, потреба координальної реформи адміністративно-територіального устрою України витікає з невідповідності діючої структури організації державної влади ринковій економіці, демократичному принципу народовладдя та стратегічній орієнтації України на загальноєвропейську інтеграцію.

### Література

1. Адміністративно-територіальний поділ Чернігівської області на 1 грудня 1961 р. — Чернігів, облархів, 1961.
2. Адміністративно-територіальний поділ Чернігівської області на 1 липня 1965 р. — Чернігів, 1965.
3. Бойко М.К., Лазаренко В.М. Нариси з історії Чернігівщини від найдавніших часів до наших днів. Вип. IV. Селянство краю у 20–30-ті роки ХХ ст. — Чернігів, 2002. — 76 с.
4. Дмитрієнко М. Втрачена земля: Кордони України у 1919–1926 рр. // Урядовий кур'єр. — 2004. — 21 грудня. — С. 6.
5. Довідник адміністративно-територіального поділу УРСР за станом на 15 грудня 1935 р. — К., 1936. — 227 с.
6. Ковальчук Т., Тулуб С. Від областей до країв // Урядовий кур'єр. — 2002. — 2 жовтня. — С. 11–12.
7. Кравченко В. Історичні аспекти формування територіального устрою України. Державна територія // Краєзнавчий та шкільний туризм. — 1997. — № 33. — С. 3–5.

8. Куценко П. Давніх міст обличчя неповторні: Чернігівщина на старовинній картографії // Деснянська правда. — 1994. — 8 квітня.

9. Павлюк А.П. Економічне районування та адміністративний устрій України. Историчний огляд // Краєзнавство. Географія. Туризм. — 1997. — № 33. — С. 3–5.

10. Тимошенко М. Адміністративно-територіальний поділ Чернігівської області за станом на 1 грудня 1961 р. // Вісті Сосниччини. — 2002. — 27 листопада.

11. Чернігівська область. Адміністративно-територіальний поділ на 1 липня 1968 р. — Чернігів, 1968. — 222 с.

12. Черниговская область // Административное деление союзных республик на 1 января 1980 г. — М., 1980. — С. 331–333.

*Дмитро Гринь*

### **МІСЬКІ ПОСЕЛЕННЯ ЧЕРНІГІВЩИНИ: ВІД ГУБЕРНІЙ ДО ОБЛАСТІ (1923 – 1939 рр.)**

На зламі XIX — XX ст. в Російській імперії індустріалізація прискорила урбанізаційні процеси, що виявилось в зростанні як кількості міських поселень, так і чисельності міського населення. Проте, події Першої світової війни внесли суттєві корективи у розселення та структуру населення. Крах декількох імперій, в тому числі і Російської, призвели не тільки до глобального перерозподілу у розміщенні людності, але й до необхідності врегулювання численних проблем внутрішніх та зовнішніх кордонів України. З огляду на географічне положення Чернігівщини та політичний контекст, питання встановлення зовнішніх кордонів України протягом 1917–1921 рр. мало й внутрішнє значення.

Однією з перших спроб дослідження цього питання у пострадянський час стала монографія, підготовлена Канадським інститутом українських студій Альбертського університету, що вийшла друком в Україні 1994 р. [1]. Автори слушно зауважили, що радянська історіографія, виходячи з ленінської вказівки про те, що кордони між радянськими республіками «є питання не основне, не важливе, другорядне» (Ленін В.І. Повне зібрання творів. — Т. 40. — С.41–42), не приділяла уваги проблемам міжреспубліканських кордонів [1, с. 9], що було актуальним для прикордонної Чернігівщини від доби національно-визвольних змагань 1917–1920 рр. аж до утворення області. Зміни адміністративно-територіального устрою Чернігівщини 1920–30-х рр. за схемою «губернія–повіт–волость» — «район–округа–центр» — «район–область–центр» — детально відображені у статті В.М. Лазаренка [2, с. 300–309]. Проте питання розвитку урбанізаційних процесів у регіональному аспекті лишилися поза увагою авторів. Слід вказати, що спроби відтворення впливу нової економічної політики та радянської модернізації на міське середовище здійснювалися й у 1930-х рр.. Чи не єдиною такою спробою стала праця відомого українського вченого-демографа Ю.О. Корчак-