
М.Ф.Дмитрієнко
(м. Київ)

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

Розподіл території на частини з метою здійснення державного та громадського управління господарством, політичним та культурним життям суспільства – внутрішня справа суверенних країн.

Адміністративно-територіальний поділ, як і кордони, це невід’ємні, характерні ознаки держави. Поділові території відповідає і територіальна організація систем місцевих органів всіх складових влади і управління. Сутність та конкретна форма територіального поділу залежить від історичного типу держави, організації його правління та устрою. Безпосереднє завдання оптимально побудованого устрою – забезпечити ефективне функціонування державного механізму, особливо регіональних та місцевих органів влади.

При науковій розробці та вивченні актуальних питань історії, що досліджується обов’язково в просторі та часі, значну увагу вчені звертають на особливості адміністративно-територіального поділу держав та становлення їх кордонів в ретроспективі. Справа часто йде нерідко про ті їх терени, здебільшого спірні частки територій, які впродовж віків входили до складу інших країн і ставали причиною численних війн, зазіхань сусідніх державних утворень на т.з. прикордонні території і населення, яке за національним складом було досить строка-тим, з переважаючими відсотками національностей, що проживають обабіч спільних кордонів.

На одному рівні по важливості стоять дослідження, присвячені історії формування кордонів і ті, що вивчають зміни адмінподілу, як у межах сучасних державних формувань, так і їх історичних попередників.

Прийнявши декларацію «Про державний суверенітет України» 24 серпня 1990 р. Верховна Рада УРСР проголосила самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території, незалежність нашої національної держави, що «розвивається в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією свого невід’ємного права на самовизнання»¹. Цей державний акт повністю відповідає документам, прийнятим світовим співтовариством, яким керується весь цивілізований світ. А Європейську хартію “Про місцеве самоврядування” вивчають в навчальних закладах.

З 7 грудня 1990 р. в нашій державі набув чинності закон “Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Його прийняття означало, що у минуле відійшла радянська система організації структури влади. На сьогодні в державі прийнято низку законів, серед яких



такі, як “Про місцеве самоврядування в Україні”², “Про місцеві державні адміністрації” та ін., а також понад 80 галузевих законодавчих актів, що зміцнили існуючу організацію влади та місцевого самоврядування.

Загальновідомо, що будь-які реформи в країні повинні здійснюватися винятково для зміцнення державності та покращення життя народу. Не виняток тут і регіональна політика, щодо життєздатності та ефективності якої існує чимало концепції³. Раціональне зерно даних проектів вбачаємо у збалансованій політиці централізації і децентралізації при забезпеченні конституційного верховенства права. Всі інтереси регіонів, їх структурних складових, як і органів управління ними, мають відбиватися у законопроектах, що приймаються при виборі народних депутатів, про органи самоуправління населення, про центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики.

Потрібно чітко визначити функції державного регулювання в області керівництва змінами територіального характеру на рівні центру, регіональної та місцевої влади. На часі реалізувати ідею створення Національного агенства з питань адміністративно-територіальної реформи, регіональної політики і місцевого самоуправління як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом. Саме такий орган зможе реалізувати вирішення ряду питань, що назріли з галузі змін адміністративно-територіального устрою України. Завдання вчених в галузі історії, історичної географії і картографії, народо- і українознавства, демографії, етнографії, економічної географії та ряду інших фундаментальних гуманітарних і природничих наук вбачаємо в розробці всіх складових великомасштабної проблеми, що стосується впорядкування внутрішнього устрою держави, пошуків оптимальних шляхів удосконалення системи управління територіями⁴.

Гельсінська угода 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, що склалася в Європі, торкнулися закономірно і питання про історичну справедливість встановлених кордонів між низкою європейських держав, а також проблем належності окремих, особливо прикордонних територій, що впродовж віків були складовими частинами сусідніх країн і на яких здавна проживало населення, яке за етнічним складом тяжіло до інших національних держав. Таким чином, дослідження особливостей адмінподілу України, його історії, проектів територіальної перебудови, аналіз їх наукової аргументації дозволить внести ясність в ряд питань, що до останнього часу залишалися недостатньо вивченими і що, в свою чергу, призводило до багатьох непорозумінь, як на рівні міждержавних відносин, так і внутрішньо - регіональних.

Питанню вивчення змін адміністративно-територіального устрою як одночасно і поділу, тобто АТП та АТУ України, за останні понад 80 років приділялося чимало уваги в працях істориків, державознавців та правників, оскільки воно складає один із принципів державної організації, у відповідності до якого здійснюється поділ країни на типові, узаконені на



рівні державних актів, частини.

Згідно з усталеною мережею АТП в країні створюється система органів управління, судочинства, господарських та культурних організацій, охорони внутрішнього порядку, кордонів і таке інше. Від досконалості АТП залежить багато в чому все життя країни, успішне функціонування органів влади та управління, що сприяють вирішенню питань політичного, економічного та культурного розвитку всіх складових елементів державного утворення – країни, її регіонів, областей, районів, міст та сіл⁵.

Намагаючись науково обґрунтувати численні територіальні перетворення, що сталися в нашій країні за досить незначний, історично короткий строк у минулі понад 80 років, спеціалісти з питань АТУ визначили низку принципів, на яких базувалися перетворення АТП. Найголовнішими з них узагальнемо і назвемо: забезпечення керівної ролі пролетаріату в суспільстві, що досягається шляхом виділення і визначення адміністративними центрами міст та промисловорозвинутих населених пунктів (данина ідеологічним постулатам минулого); врахування природно-історичних та економічних умов при встановленні адміністративно-територіальних кордонів з метою максимального забезпечення розвитку продуктивних сил і забезпечення господарського керівництва; врахування національного складу та побутових особливостей населення; зміцнення та максимальне наближення державного апарату до населення, створення умов для широкого розгортання місцевої ініціативи, активності та самодіяльності мас. Сам тільки перелік таких принципів викликає подив, оскільки вчені не знайшли за потрібне звернути увагу, що потрібно було зробити у першу чергу, на важливість природно-географічного фактору та історично складену систему регіонів, етнічні відмінності населення певних територій. Існують різні схеми організації людей за місцем проживання⁶.

Бурхливі процеси, що мають місце у кожній із колишніх республік Радянського Союзу, тепер незалежних держав, саме факт неврахування національного складу населення при територіальних перетвореннях за післяреволюційний час, створив вибухово небезпечні зони, призвів до національно-територіальних конфліктів. Це засвідчує суспільна практика останніх років. Національний критерій повинен завжди братися до уваги не тільки при створенні національно-державних автономій (республіка, область, округ), а й безпосередньо при районуванні, тобто на рівні першої ланки АТП. До речі, національний принцип відігравав помітну роль у створенні одиниць АТП при районуванні 20-х – початку 30-х років. На території України було кілька національних районів: німці мали 10 округів (7 – у степовій частині, на півдні, по одному – на Волині, Дінці, у Криму); євреї – 3 округи біля Миколаєва, 2 – в Криму; поляки – округ на захід від Житомира. На кінець 1928 р. існувало 3 грецьких національних району у Призов'ї⁷.

Дослідники в своїх працях досить сроцено поставились до аналізу цього важливого явища. На нашу думку, обійдено в літературі і питання про важливість врахування природно-географічних особливостей



окремих територій при удосконаленні та змінах АТП, а також про історичну традицію існування земель із населенням, що має відмінності у етнографічно-побутовому плані. При формуванні одиниць АТП в Україні такий принцип все ж брався до уваги пізніше, при створенні Закарпатської та Кримської областей, де було враховано географічні та етнічні фактори, відокремленість цих територій⁸.

Отже, одне з важливих питань, яке необхідно вирішити вченим – це основні принципи та засади, що мають складати основу АТП при його можливих перетвореннях. При цьому необхідно взяти до уваги досвід світової та вітчизняної практики щодо оптимізації та раціональної внутрішньої територіальної будови держави. Звернемося тепер за прикладами до історії.

На кінець 1917 р. Російська імперія, до складу якої входило 80% історичних земель України, поділялася на 101 губернію та область, 812 повітів і 16700 волостей⁹. Поділ території держави на губернії запроваджений Петром I - при ньому створено 8 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. їх було вже 70, провінції тоді було скасовано.

До запровадження на східній Україні губерніального поділу, на Лівобережжі – Гетьманщина та Слобідська Україна – з часу козацької держави Б.Хмельницького і приєднання до Росії існував полковий та сотенний устрій. На територіях, що перебували під владою Польщі, за одиниці поділу слугували воєводства та повіти.

З кінця XVIII ст. межі губерній та повітів не зазнали суттєвих змін. Збільшувалися губернії в основному за рахунок приєднання до імперії сусідніх територій, які раніше входили до великої слов'янської держави, або були колонізовані впродовж наступних століть. Так, зокрема, були створені Подільська, Волинська, Таврійська та Бессарабська губернії.

В основу виділення губернських та повітових одиниць АТП поклався принцип кількості народонаселення, що там проживало. Губернія створювалася на території з кількістю 300–400 тис. душ чоловічої статі, повіти – при наявності 20–30 тис. Території, виділені у губернії та повіти, країлися з урахуванням можливостей розміщення та утримання там управлінського бюрократичного апарату, поліції та військ. Після 1861 р. на карті адмінподілу країни з'явилася нова територіальна одиниця – волость. У їх створенні не було чітко визначеної системи. Далеко не всі містечка із значною кількістю населення отримали статус центрів волостей.

При визначенні адміністративних центрів за основу брали і приймали до уваги такі фактори: здатність населення утримувати управлінський апарат (наявність великих приміщень теж), географічне розташування (шляхи сполучення всіх типів, особливо водні) та інше. Проте в Україні більшість губернських міст (Житомир, Чернігів, Кам'янець-Подільський, Херсон та ін.) було розташовано на периферії підвідомчої їм території.

Конфігурація кордонів адміністративно-територіальних одиниць виявилася досить складною, не кажучи вже про те, що значно ускладню-



вався зв'язок губернських центрів з повітами, а волостей з останніми, оскільки вони знаходились на відстані 80–90 верст, хоча поряд, у безпосередній близькості, були центри сусідніх губерній, до яких вони тяжіли. На кордонах імперії царський уряд визнав за необхідне об'єднати по кілька губерній під владою генерал-губернатора – особливого представника уряду, який користувався великими повноваженнями. Так, київський генерал-губернатор обіймав своєю владою Київську, Волинську та Подільську губернії.

Територія України, на якій в грудні 1917 р. було проголошено радянську соціалістичну республіку, складалася з 8 губерній (Київська, Волинська, Подільська, Полтавська, Катеринославська, Харківська, Херсонська, Чернігівська) і трьох континентальних повітів Таврійської губернії – Бердянського, Мелітопольського та Дніпровського (у останнього центр – м.Олешки), що, відповідно, поділялися на повіти та волості.

Адміністративно-територіальні одиниці поділу, залишені в спадщину республіці від попереднього устрою, були нерівномірні за площею та кількістю населення. Так, наприклад, Єлисаветградський повіт на Херсонщині мав 13 962 верст² (643,6 тис. осіб), а Зіньківський Полтавської губернії – площу 1977 верст² (171,2 тис.), Костянтиноградський відповідно – 5 341 верст² і 311,8 тис. населення (без повітових міст) ¹⁰.

Бурхливі темпи капіталістичного розвитку у попередній період внесли свої корективи у зміни кількості населення в багатьох містах, що розвинулися завдяки будівництву залізниць та численних підприємств, зростанню економіки. Так, Юзівка та Кам'янське на Катеринославщині вважались селищами і не мали міських прав, тоді як за кількістю населення давно на це заслуговували.

Сталося так, що внаслідок зростання економічного потенціалу ряду міст, вони почали конкурувати з губернськими центрами, які втрачали своє значення. Досить назвати Одесу та Миколаїв Херсонської губернії, що переросли губернський центр по всіх параметрах – в промисловому, торгівельному, культурному. Там було створено градоначальства і вони вийшли з-під повноважень губернського управління й підпорядковувалися безпосередньо уряду. Градоначальства були ще в трьох містах, розташованих у Криму – Севастополі, Керчі (Керч – Єнікальське), Ялті. Вінниця на Поділлі далеко випередила губернський центр – Кам'янець-Подільський. Заявили про себе Конотоп та Ніжин на Чернігівщині.

Невідповідність АТП потребам відомчого управління ставала все очевиднішою і всі недоречності його призвели до виникнення цілої системи міжтериторіальних органів, що мали назву округів. Це теж своєрідні управлінські територіальні об'єднання, що підпадали під юрисдикцією не губерній, а центру. Так стали закономірністю військові та навчальні округи, судові та шляхів сполучення, гірничі, промислові, попечительські, навіть округи благочинних священників. За таких обставин Харківський та Київський навчальні округи охоплювали кожний по кілька губерній. Свою роботу поліцейські, земські та церковні органи



будували не у відповідності до мережі АТП, а так, як цього вимагала система міжтериторіальних та дільничних стосунків.

Країна, з усього було видно, переросла той “одяг” АТП, який викроїли з її території у попередню добу, і відтепер він вимагав докорінного оновлення.

Тут доречно нагадати про те, що царський уряд у свій час не дуже поспішав переглядати систему адмінподілу. Для цього було чимало причин, одна з яких полягала в тому, що нововедення неминуче захопили б інші сфери життя суспільства. Громіздкий апарат місцевого управління необхідно було відтак перебудувати, а нововедення неминуче би зачепили і похитнули підвалини імперії. Тобто достатньо було смикнути за ланцюжок, що утворився в межах земель держави внаслідок загальних чи докорінних змін АТП, як стався би обвал, що призвів би до катастрофічних наслідків.

Невідповідність АТП країни потребам її розвитку та цивілізаційного поступу на початку ХІХ ст. відчувалася все виразніше. Це визнавали як в урядових колах, так і близьких до них структур. Представники передової суспільно-політичної думки, вчені неодноразово досить ґрунтовно доводили свої міркування щодо внутрішнього перерозподілу теренів країни.

Протягом століття було створено чимало проектів зміни поділу території імперії. Досить цікавий і оригінальний погляд на АТП викладено декабристом П.І.Пестелем в його плані грандіозної реформи політичного і соціального устрою Росії, що носив назву “Русская правда: наказ временному верховному правлению”¹¹. Перша її глава “О земельном пространстве государства” присвячена викладу концепції внутрішнього устрою та кордонів держав, в якій визначається, 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 народности». Однак далі, відстоюючи положення про єдність та неподільність теренів Російської держави, весь земельний її простір П.І.Пестель пропонує поділити на 50 округ і 3 уділи. Округи, в свою чергу, за його планом, об’єднуються в 10 областей. Округи поділяються на повіти, останні – на волості.

Всю територію України, що перебувала тоді у межах Російської імперії, Пестель пропонує об’єднати у дві області – Чорноморську (центр – м. Київ) та Українську (центр – м. Херсон), по 5 округ кожна. Чорноморську округу складала Київська, Могилівська (центр – Могилів на Дністрі), Херсонська, Одеська та Яська округи. В останню включено територію Бессарабії та Молдови, які повинні стати частиною імперії з огляду на те, щоб забезпечити безпеку її кордонів та збільшити економічний простір. Українську область складала Полтавська, Курська, Харківська, Воронежська та Катеринославська округи.

Внутрішня побудова округ досить складна. Перерозподіл території був радикальним. Таврійська губернія ліквідувалася, територія її приєднувалася до Херсонської округи, а два її повіти - Мелітопольський та Дніпровський – до Катеринославської, куди також входило Міуське на-



чальство Донської землі та м. Таганрог. Чернігівщина взагалі була віднесена до Вершинної області (центр – м. Смоленськ), Чернігівська округа цієї області включала Білецький та Рогачевський повіти Могилівської та частину Мінської губернії. У той же час 6 повітів – Суражський, Мглинський, Стародубський, Глухівський, Кролевецький, Новгород-Сіверський – відходили до Орловської округи тої ж області. Одеську округу Чорноморської області, окрім Таврії, складала частина повітів Херсонської, Київської та Подільської губернії – весь правий берег Інгула 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–округа–повіт–волость. Остання – з кількістю не менше ніж 1000 жителів чоловічої статі¹². Вся перебудова АТП була спрямована на створення могутньої держави з сильним центром, що міг би керувати життям країни, приводячи в дію добре відлагоджений апарат управління.

Декабрист Микита Муравйов, створюючи проект «Конституції», стояв на інших позиціях¹³. Він бачив Росію у вигляді федерації з 13 держав і 2-х областей. Вся територія українських земель повинна скласти дві держави – Українську (центр – м. Харків) і Чорноморську (центр – м. Київ). Повертаючись до питання адмініструю в іншому варіанті конституції, М.Муравйов дещо змінив попередній план і виділив ще Бузьку державу (центр – м.Київ), а у Чорноморській визначив столицею Одесу. Держави мали за одиниці АТП повіти та волості (останні по 500–1500 тис. жителів-чоловіків). М.Муравйов хотів бачити на території України 3-и держави, які б на правах федерації увійшли до складу демократичної федеративної держави народів Росії.

У своїх працях видатні вчені Росії та України неодноразово писали про необхідність переглянути існуючий адмінподіл, що з погляду природничих наук не витримував, на їхню думку, ніякої критики. При розгляді питань АТП вони виходили з того, що за основу поділу території на частини треба брати географічні, природно-історичні ознаки. Ґрунти, ліси, спеціалізація господарства, щільність населення – все це ті відповідні пункти, що повинні 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.Арсеньєв, відомий географ та статистик, що пропонував розділити територію країни на 10 просторів¹⁴. За його класифікацією Волинська, Подільська, Київська, Чернігівська, Полтавська та Харківська губернії, тобто 6 із українських, входили за ознаками до п'ятого простору – «похилості Карпатського хребта». Херсонська та Катеринославська губернії, а також континентальні повіти Таврійської – віднесено до шостого простору, який за найголовнішою ознакою має степ – «степові землі».

Свій внесок у наукову розробку питання конкретного розподілу території держави за фізико-географічними та економічними ознаками,



які мали б становити інтерес при доцільних змінах АТП зробили Д.І.Ріхтер¹⁵, П.П.Семенов-Тянь-Шанський¹⁶, Д.І.Менделєєв¹⁷, Г.І.Танфильєв¹⁸, А.П.Фортунатов¹⁹, П.І.Ярошевич²⁰ та ін. П.П.Семенов-Тянь-Шанський, вивчаючи обіг торгівлі та місцеву промисловість, розділив за певними ознаками європейську частину країни, куди входила і 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 – входять до південно-західної землеробської та промислової смуги. Принцип розподілу території на основі природно-історичних та економічно-географічних ознак (вони включають клімат, гідрологію, геологічну будову, ґрунти, флору, фауну, щільність населення, етнографічні особливості регіонів, рід занять мешканців, розподіл та продуктивність земель і т.д.) призводить до створення витягнутих зі сходу на захід одиниць АТП, обриси яких дещо незвичні у порівнянні з традиційними обрисами губерній, пізніше і областей. Все ж, на нашу думку, варто, визначаючи та враховуючи перелічені ознаки, без яких зміни АТП на сучасному етапі історичного розвитку неможливі, уважно переглянути наукову спадщину визначних вчених перед тим, як здійснювати нововведення у перерозподілі території України. Тут доречно згадати прямокутні обриси меж штатів в США.

Видатний український вчений, історик, представник передової політичної думки II пол. XIX ст. М.П.Драгоманов теж звернув свій погляд на проблему необхідності удосконалення АТП в імперії і запропонував проект, який відповідав його концепції федералізму та децентралізації влади²¹. В основі його поглядів – ідеї українських декабристів з Товариства об'єднаних слов'ян та уявлення кирило-мефодіївців про АТП, що пропонували розподіл Росії на штати, два з яких обіймали землі Малоросії. Світоглядний принцип М.П.Драгоманова полягав у тому, що Україна повинна являти собою федерацію вільних автономних земств та країв, як засіб буржуазно-демократичних перетворень в країні. За республіканської форми правління, підвалини якої складають громади, “вільні спілки вільних людей”, “об'єднаних для спільної справи”, місцеве самоврядування визнавалось за найдоцільніше та оптимальне. Повну децентралізацію влади, при якій складові федерації матимуть автономію, затвердить конституція. Унітарна держава з її АТУ перетвориться на вільну федерацію народів. Одночасно вчений зазначає, що “було б не по правді, якби ми взяли по шнурку, одділили ту межу, в котрій більша частина людей нашої породи та й гнітила менші частини”. Тобто, за Драгомановим, вільна держава, у складі якої проживають інші народи і де є терени 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 і т.д. Губернію він вважав занадто малою, щоб стати першою з одиниць АТП. Імперія, за його проектом, поділялась на 20



областей. Три з них – Одеська, Харківська, Київська, а також частково Поліська - охоплювали всю територію України. За основу поділу на області М.П. Драгоманов брав сукупність географічних, економічних та етнографічних ознак.

У програмі, викладеній у праці «Вільна спілка», М. Драгоманов саме у створенні областної автономії бачить шлях вирішення питання для всієї Росії. «В рамках цієї автономії, – зазначав він, – я вважав і вирішення національних питань». 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»²². Програма ідеального устрою країни, що базується на федеративних стосунках між громадами, повинна скласти основу конституції, де закріплено права і політичні свободи особи, підкреслював вчений.

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

На непридатність АТП Росії для її розвитку вказували не тільки вчені. Його вади були настільки очевидними, що сама губернська влада неодноразово порушувала питання про необхідність певних територіальних змін. Так, херсонське губернське земство звернулося до уряду з пропозицією вирішити питання про поділ губернії на більшу кількість повітів. Освоєння земель на півдні призвело до того, що там в окремих повітах число населення подвоїлося, продовжуючи зростати, тоді як адміністративні їх кордони та велика територія залишились без змін. Перешкодою до позитивного вирішення питання про удосконалення АТП ставали як небажання уряду створити прецедент, що неминуче викликав би ланцюгову реакцію, так і протидія повітових земств, що остерігалися процесу розукрупнення, який відповідно мав негативно позначатися на їх місцевих капіталах-прибутках, адже земства існували на кошти самообкладання.

В архівах зберігається чимало документів, що походять з Харківщини та Волині, а також південної України. У них висунуто ряд досить обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення внутрішнього губерніального поділу та, відповідно, перерозподілу земель. Так, громадські та земські діячі з Волині висунули проект поділу губернії на дві – східну та західні частини (з центром у Житомирі та Луцьку). Подільське губернське земство пішло по їх шляху і теж порушувало справу про поділ губернії на дві – з центрами у Кам'янці-Подільському та Вінниці. Проте,



якими переконливими не були б докази, мотивація щодо особливостей та відмінностей у кліматичних, географічних, природно-історичних, економічних, сільськогосподарських планах ряду територій, що входили в одну губернію, далі паперів справа не пішла²⁴.

На початок 1917 р. в юридичному розумінні Україна, як держава, не існувала. В імперії Романових існував Південно-Західний край, що, як вказувалось вище, поділявся на 9 губерній. На заході українські землі – Холмщина та Підляшшя - в адміністративному плані підпорядковувалися губерніям Царства Польського, що, в свою чергу, була інкорпорована до російської монархії. Споконвічні українські землі – Галичина, Буковина, Закарпатська Русь - належали до імперії Габсбургів.

Українська Центральна Рада в своїх державних актах та практичній діяльності не могла стояти осторонь питання щодо адміністративно-територіального устрою на українських землях. З калейдоскопу різноманітних поглядів на майбутній устрій та АТП все виразніше проступала одностайна думка про національно-територіальну автономію України, яка мала здійснитися шляхом федеративної перебудови всієї Росії. Програму перебудови мали розробити і затвердити все-російські установчі збори. Йшлося, перш за все, про національно-державне самоврядування, про відновлення на практичній основі державності України, бодай в складі федерації.

Політичні партії, що стали виразниками різних течій національно-визвольного руху в Україні, брали за основу своїх програм розв'язання питання про необхідність утворення суверенної держави, національно-державне самовизначення. Виразники поглядів різних партій, відповідного спрямування організацій й товариств на представницькому українському національному конгресі 19 – 21 квітня 1917 р. виголосили доповіді, в яких оприлюднили основні намітки проектів щодо державного устрою. Серед них можна визначити найголовніші – «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.Крижанівський), «Про територію автономної України» (Вал.Садовський), «Про забезпечення прав національних меншостей» (П.Понятенко). У підсумкових документах, які прийняв конгрес, у спеціальних резолюціях було визнано, що національно-територіальна автономія України – це сучасна реальна потреба українського народу, вповні узгоджена з історичною традицією. Автономний устрій України передбачався в складі федеративної демократичної республіки Росії. Одним з головних принципів автономії проголошувалася повна гарантія прав національних меншин, що проживають на її території. Конгрес, визнаючи право всіх націй на самовизначення, підкреслив, що кордони між державами повинні бути встановлені згідно з волею прикордонного населення. Для забезпечення цього необхідна мирна конференція, де б мали представництво не тільки воюючі між собою держави двох блоків, але й народи, на території проживання яких



велася війна, у т.ч. і України. У цей час у своїх численних виступах та статтях проф. 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»²⁵.

У наказі Української Центральної Ради (обрана конгресом у новому складі) 21 квітня 1917 р. параграфом першим стояло завдання – здійснити автономію України в федеративній демократичній російській республіці, забезпечивши права національних меншин на території України. Про можливість утворення в межах України національно-територіальних одиниць не йшлося.

У політично-правових документах Центральної Ради – універсалах – відбилися як вікові сподівання українського народу на національному незалежність та свободу, так і трансформація поглядів, компромісні позиції їх творців. У I універсалі (10 червня 1917 р.) проголошено невіддільність України від Росії, проте наголошено на праві українського народу «самому порядкувати своїм життям»²⁶. Питання про суверенітет України, як видно з тексту, прямо не ставилося, його вирішення переносилося на більш віддалені часи. Що ж до законів, які повинні встановити межі одиниць внутрішнього поділу, дати лад в Україні, то їх мають право видавати «тільки наші українські збори». Однак Тимчасовий уряд, який номінально значився, не поспішав щось міняти, продовжуючи відтак національну політику царського уряду.

На переговорах, що проводила УЦР з тимчасовим урядом, стояло питання автономії України, її кордонів. Проте уряд ніяк не погоджувався визнати за українські території, що складала Харківщину та південні губернії. З цього приводу В.Винниченко, описуючи обговорення спірних питань, відзначав з обуренням: «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 мантію, про свою науку, про високі установчі збори, почали вимахувати руками, розхристалися і виявили суть свого руського гладкого жадного націоналізму»²⁷.

Потрібно віддати належне В.І.Леніну, який підтримуючи домагання соціалістичних партій, їх лідерів та частини керівництва Ради щодо автономного устрою України, писав: «Ні один демократ, не кажучи вже про соціаліста, не зважиться заперечувати цілковиту законність українських вимог»²⁸.

У II універсалі від 3 липня 1917 р. Українська Центральна Рада все ж висловлює сподівання, що тимчасовий уряд, визнаючи за кожним народом право на самовизначення і відносячи питання встановлення його форми до компетенції установчих зборів, вирішить питання управління Україною. Підкреслювалося, що УЦР стоїть на позиції «не відривати України від Росії»²⁹. Генеральний Секретаріат представив Тимчасовому уряду документ для затвердження за ним статусу представника найвищої краєвої влади тимчасового уряду в Україні. Рада рішуче відкинула



заміри «самовільного здійснення автономії України до Всеросійського Учредительного зібрання».

З огляду на бурхливі події, тимчасовий уряд, що з упередженням ставився до національно-державних рухів, які мали призвести до національно-територіальної автономії ряду земель, був змушений 16 липня 1917 р. санкціонувати діяльність органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. Проте угода ще торкалася проблеми кордонів України і меж компетенції нового уряду, тобто не визначала контрольовані території, їх внутрішній поділ. Делегація України, що знаходилась у Петрограді, подала уряду на затвердження «Статут найвищого управління Україною» (в документах його ще називали «Статутом Генерального Секретаріату» або «Основи найвищого управління Україною») ³⁰.

Згідно з документом повинні були прийматися і нормовані цим актом угоди. У статуті, як це не дивно, не було окреслено територію, що входила в поняття «Україна – держава». М.Грушевський, пояснюючи цей факт, писав, що це робилося з огляду на позицію тимчасового уряду, який не радив розширювати територію України поза «безперечну національну область». Разом з тим, пропонувалося «надати Україні певні закруглені форми, географічну і економічну однотайність». Задля того передбачали включити в її межі Бессарабію, щоб не утворювати з неї окремої автономії. УЦР опиралася і відмовлялася від прилучення неукраїнських територій, ставлячи це питання в залежність від волі зацікавленої в цьому людності, яка там проживала.

Після довгих суперечок уряд підписав замість статуту «Тимчасову інструкцію Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні»³¹. Згідно з статуту місцеве управління покладалося на Генеральний Секретаріат, визнаний за тимчасовий український уряд. Юрисдикція його поширювалась 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 це буде згода їхніх земських установ. Доречно згадати, що земські збори Новозибківського та Мглинського повітів наприкінці 1917 р. висловилися за прилучення до УНР. Делегати селянського з'їзду від інших повітів Чернігівщини теж просили не відштовхувати їх від вільної України. Проте сконцентрувати увагу на внутрішньому будівництві держави УЦР та Генеральному Секретаріату було важко. Для цього не було реальної сили, відповідних умов, належним чином підготовлених фахівців, бажання урядовців (на рівні виконавчої влади – губернія, повіт, волость), часу й коштів.

Отже тимчасовий уряд не спромігся за короткий термін свого існування внести якісь суттєві зміни у територіальний поділ в Україні. Дрібні перетворення торкнулися деяких губерній. Так, зокрема, ліквідовано градоначальство у м. Ялті. Села Джанкой та Алупка Таврійської губернії здобули статус міст. До розряду міст переведено низку селищ та сіл: на Волині – селище Сарни, на Катеринославщині права міста отримали селища Юзівка, Єнакієве, Дебальцеве, Гришино, Лозова, Синельникове,



Кам'янське, на Поділлі – містечко Тульчин, на Київщині – селище Ірпінь та містечко Біла Церква.

Падіння тимчасового уряду, якому УЦР відмовила в підтримці при боротьбі з більшовиками, відкрило можливість для уряду України, не зв'язаному відтепер ніякими угодами, вголос заговорити про автономію. Не існувало більше влади, перед якою були дані зобов'язання, в тому числі з питань належності до території республіки інших українських губерній, що складала споконвічну зону розселення українського етносу.

Жовтнева революція внесла корективи в плани та дії УЦР. З огляду на ці обставини УЦР відразу розширює межі своєї компетенції, простягаючи її на інші українські губернії.

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...». Україна підтверджує невіддільність від Росії і заявляє, що буде всіляко сприяти перетворенню російської республіки на федерацію вільних і рівних народів.

7 (20) листопада оголошено III Універсал УЦР, згідно з якими Україну проголошено Українською Народною Республікою, тобто автономним державним утворенням в складі Російської Республіки, визначено її кордони. До її території визнано належними землі, заселені у більшості українцями: Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму), тобто дев'ять історико-етнографічних зон. Остаточне вирішення кордонів УНР, зокрема «прилучення частини Курщини, Холмщини, Вороніжчини, так і суміжних губерній і областей, де більшість населення українське, має бути встановлене по згоді з організованої волі народів».

Однак, в майбутньому, коли остаточно визріли позиції, у протистоянні між основними політичними силами в Україні, відбулася різка зміна в політиці УЦР щодо статусу України в Російській республіці взагалі. Відповідно це позначилось і на питанні належності земель прикордонних губерній, де переважало українське населення.

Хвилі революційних виступів, що прокотились в Україні, підсилені економічною кризою, війною, невирішенням цілого ряду важливих питань, зокрема земельного, великою політичною активністю більшовиків, справили свій вплив на подальший хід подій.

Принадність перших декретів, прийнятих у Петрограді, призвело до ситуації, що в ряді губерній було проголошено радянську владу. 25 грудня 1917 р. I всеукраїнський з'їзд рад у Харкові оголосив Україну республікою рад. Відтепер паралельно існуватимуть та діятимуть в Україні два уряди.

Українська Центральна Рада за умов наростаючої політичної та воєнної конфронтації з урядом Радянської Росії, громадянської війни, робить спроби утримати владу. IV її універсал від 9 (22) січня 1918 р. проголошує: «Однині Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу». Генеральний Секретаріат заступає Рада Народних Комісарів,



новий державний орган. Сам універсал закономірно підсумував розвиток політичного процесу в Україні, юридично оформивши відродження державності України.

Отже, якщо спочатку (з березня по серпень 1917 р.), у так званий перехідний період, форма державного устрою була невизначена, то з вересня по 7 (20) листопада фактично українські земські губернії входять до складу російської республіки (це проголошено законом тимчасового уряду від 1-го вересня). З листопада 1917 р. по січень 1918 р. Україна – автономна народна республіка в складі російської республіки. З 9 (22) січня по 22 квітня УНР – самостійна, незалежна, вільна, суверенна держава.

19 січня (1 лютого) 1918 р. делегація Четверного союзу визнала УНР незалежною державою. Віднині вона суб'єкт міжнародного права. Проголошення незалежності та самостійності дало можливість Україні вступити у зносини з іншими державами, зокрема на мирних переговорах. Вже 27 січня (9 лютого) між УНР, з одного боку, і Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією та Туреччиною з іншого, підписано Брестську (Берестейську) угоду. Не вдаючись до аналізу політичних перипетій, внутрішньої ситуації в цих країнах, відзначимо тільки, що прямі переговори Німеччини з УНР – це бажання вплинути на позицію радянської делегації на цих переговорах у Брест-Литовську. Йдучи до Берестя, українська делегація повинна була домогтися, щоб тут вирішувалося і питання про включення до складу УНР Східної Галичини, Буковини, Закарпаття, Холмщини, Підляшшя, тобто зробити все можливе для об'єднання всіх українських земель. В разі, коли Австро-Угорщина не йде на поступки, однією з умов мали поставити, як вважав М. Грушевський, створення з усіх українських земель в Австро-Угорщині окремий коронний край з найширшою автономією.

За угодою було визначено кордони УНР. З Австро-Угорщиною кордон залишався таким, яким був за Російської імперії. З Польщею він проходив по лінії: Тарноград – Білоград – 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 3 повіти колишньої Мінської губернії: Пінський, Мозирський та Річицький, які прилучались до 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. УНР, яка більше 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. З березня кайзерівські війська були вже у Києві. Іноземне втручання означало крах надій УЦР щодо державної незалежності. Німці аж ніяк не були зацікавлені в існуванні в Україні соціалістичного уряду та парламенту, тим більше



народної республіки. Військова диктатура із національними кольорами була більше привабливою. Долю народу вирішували у відповідності до таких схем, що розроблялися при допомозі порад Берліна.

Серед останніх документів УЦР були конституція - Статут про державний устрій, права і вольності УНР. Першим президентом республіки обрано М.С.Грушевського. У основі УП розділу конституції – Закон про національно-персональну автономію від 11 (24) січня 1918 р., що був схвалений УЦР.

Згаданий в тексті основного закону новий АТП республіки був запроваджений актом “про новий територіально-адміністративний поділ України”, законом про поділ української землі, схваленому Малою Радою – законодавчим органом, що діяв між сесіями УЦР³². Згідно з законом, текст якого розробив М.Грушевський, поділ України зводився до 32 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. Головне місто – Коростень.
3. Волинь: Володимирський, Ковельський, Луцький повіти, частина Дубенського повіту. Головне місто – Луцьк.
4. Погориння: Рівненський, Острозький, Заславський, Кременецький повіти, південна частина Дубенського, західна частина Старокостянтинівського повітів. Головне місто – Рівне.
5. Болохівська земля: Житомирський, Новгород-Волинський, частина Бердичівського, Літинського і Вінницького повітів, головне місто – Житомир.
6. Поросся: Васильківський, Сквирський, Тарашанський, південна частина Київського і частина Бердичівського. Головне місто – Біла Церква.
7. Черкаси: Черкаський, Канівський, Чигиринський повіти, частина Звенигородського повіту. Головне місто – Черкаси.
8. Побожжя: Уманський, Гайсинський повіти, частина Липовецького, Балтського, Єлисаветградського повітів. Головне місто – Умань.
9. Поділля: Кам'янецький, Проскурівський, Ушицький, Летичівський повіти, більша частина Могилівського та Старокостянтинівського повітів. Головне місто – Кам'янець.
10. Брацлавщина: Вінницький, Брацлавський повіти, частина Літинського, Липовецького, Могилівського та Ямпільського повітів. Головне місто – Вінниця.
11. Подністров'я: Ольгопільський, Тираспольський повіти, частина Ямпільського, Балтського і Ананьївського повітів. Головне місто – Балта.
12. Помор'я: Одеський (крім західної частини), частини Ананьївського, Єлисаветградського і Херсонського повітів. Головне місто – Миколаїв.
13. Одеса з територією до лиману Дністра.
14. Низ: більша частина Єлисаветградського, Олександрівського і

-
-
- частина Верхньодніпровського повітів. Головне місто – Єлисаветград.
15. Січ: Катеринославський повіт, частина Верхньодніпровського, Херсонського й правобережна смуга Новомосковського та Олександрівського повітів. Головне місто – Катеринослав.
16. Запоріжжя: Мелітопольський і Бердянський повіти. Головне місто – Бердянськ.
17. Нове Запоріжжя: Херсонський (без західної і південно-західної частини) та Дніпровський повіти. Головне місто – Херсон.
18. Азовська земля: Маріупольський, Павлоградський і Олександрівський (без західної і південної частини). Головне місто – Маріуполь.
19. Половецька земля: Старобільський, Слов'яносербський і Бахмутський повіти. Головне місто – Бахмут.
20. Донеччина: Зміївський, Ізюмський, Вовчанський, Куп'янський, частини Корочанського і Білгородського повітів. Головне місто – Слов'янськ.
21. Подоння: Новооскольський, Бирюченський, Острогожський, Богучарський повіти, частини Корочанського і Старобільського повітів. Головне місто – Острогожськ.
22. Сіверщина: Мглинський, Суражський, Новозибківський, Стародубський і Новгород-Сіверський повіти. Головне місто – Стародуб.
23. Чернігівщина: Чернігівський, Городнянський, 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 Золотоносського повітів. Головне місто – Прилуки.
25. Посеймя: Кролевецький, Глухівський, Конотопський, Путивльський повіти і частина Рильського. Головне місто – Конотоп.
26. Посулля: Роменський, Лохвицький, Гадяцький повіти, частини Лубенського. Головне місто – Ромен.
27. Полтавщина: Зіньківський, Полтавський, Костянтиногородський, частини Миргородського, Валківського, Охтирського і Богодухівського повітів. Головне місто – Полтава.
28. Самара: Кременчуцький, Кобеляцький, Новомосковський повіти, частини Золотоносського і Хорольського повітів. Головне місто – Кременчук.
29. Слобожанщина: Сумський, Лебединський, Суджанський і Гайворонський повіти, більша частина Охтирського і Богодухівського повітів. Головне місто – Суми.
30. Харків з повітом і частини Валківського і Білгородського повітів³³.
- На той час не було ще й чітко визначено кордони УНР з радянською Росією. Вони мали бути встановлені в результаті переговорів урядів двох держав. Питання про їх відрегулювання досить складне, оскільки історично не існувало чіткого розмежування етнічних земель двох народів впродовж віків. На цьому етапі історії 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 Української Народної Республіки. Україну тепер за політичним устроєм можна кваліфікувати як монархію, бо встановлено режим особистої влади гетьмана. Манифест, який проголосив Українську Державу, супроводжувався законом про тимчасовий державний устрій³⁴. Всі закони УНР скасовано: держава фактично повернулася до губерніального поділу.

У період гетьманщини, що тривав до 19 грудня 1918 р., було кілька спроб визначення кордонів з сусідніми державами, а також впорядкування внутрішнього адміністративно-територіального поділу. Гетьманська адміністрація намагалася включити до складу України якомога більший простір. Уряд в ряді документів намагався відрегулювати питання кордонів в межах Могилівської, Мінської, Курської, Воронежської губерній. Делегація Української держави пропонувала на переговорах з Росією, що відбувалися впродовж 1918 р., встановити в межах Мінської губернії кордон, що мав проходити по лінії: Вигонівське озеро – р. Шарра – на Любашево – Круговичі – Локтиші – Чепелі – Погост – Пасика – Уріччя – Слуцьк – Борова – Новий Степ. Кордон на території Могилівської губернії йшов по р. Дніпро (4 версти вище Жлобина) – далі на Рачин – Шепетовичі – річкою Сож до р. Бесіди – на Святське (Могилівщина). Потім він проходив по адміністративних межах Чернігівської губернії до Красного рогу на Семенець Трубчевський (в межах Орловської губ.) річкою Нерусь – р. Сева – до р. Тари на Онишковичі. По Курщині він проходив: на схід від лінії Амон-Сафонівка – р.Сви́па - річкою Сейм до Глушкова на Гущино, Лук'янівку, Старий Оскол і Петропавлівське (Обухівська). У межах Воронежської губ.: на Шаталівку, Ріпівку, Колбіно до Дону (по верху Коротяка). Доном йшов через Ліски на Шостаково, Нижню Кислю, Козловку, Бутурлінівку, Василівку, Банку і до східного кордону Воронетчини – Новохоперська. Далі починався кордон з Всевеликим Військом Донським.

Делегація радянської Росії ніяк не могла дійти згоди з делегацією Української Держави, яка обґрунтовувала свої пропозиції щодо відрегулювання конфігурації внутрішніх та зовнішніх кордонів етнографічним принципом і як того вимагали державні, економічні, географічні та стратегічні чинники, що стали за основу проектів.

Росіяни запропонували свої умови щодо проведення лінії кордонів і, вносячи корективи, вказали на необхідність відрізати від України 5 повітів на Волині, від Чернігівщини – 4 повіти, а також землі з українським етносом на Курщині та Воронежчині, навіть частину Харківщини і Катеринославщини. Тоді ж Українська делегація, на підставі вище сказаного принципу, запропонувала провести кордон Донщини у такому варіанті: від Ст.Осколу до Коротяка, далі Бутурлінівка – Василіве – Круглий – Абазів – Казанська – Красноярська – Макиївка – Степанівка (на р.Калитві) – Усть-Білокалитвинська – Кам'янське – Ростов-на-Дону, далі на південь³⁵.

Оскільки за часів гетьманату Україна фактично повернулася до губерніального поділу, то в силі залишились і інші частини АТП.



Не можна обійти увагою і проекти планів уряду генерала А.Денікіна щодо адмініструю земель, які, за його розрахунком, повинні були неодмінно входити до складу Російської держави. Уявлення про те, як бачилися землі України в загальній схемі устрою Росії, який передбачалося здійснити перерозподіл, дає книжка проф. Олександра Билимовича, підготовлена до друку 1919 р. на основі даних Малоросійського відділу підготовчої з національних справ комісії, що функціонувала при уряді³⁶. Треба віддати належне автору, який так детально і ретельно проаналізував праці своїх дореволюційних колег з питань, що стосувались необхідності поділу країни на економічні райони. У проекті майбутнього адмініструю Росії разом з тим чітко проступають великодержавні погляди укладачів, що аж ніяк не хотіли визнавати за українським народом права на національну самостійну державу. У двох варіантах проекту, який було представлено, землі України іменувались Південною Росією – і не більше. Ця територія повинна була поділятися, на думку автора проекту, на три області.

Перший варіант плану передбачав за доцільне такий розподіл: 1. Південно-західний край або Правобережна Малоросія з центром у м. Київ. До цього краю, крім Київської губернії (але без Радомисльського чи Радомишльського повіту), включалися Подільська та частина Волинської губернії. Причому Балтський повіт відходив до Одеської губернії. Одночасно Волинська губернія розподілялася на дві – Житомирську (центр – м. Житомир) та Волинську з центром у м. Рівне. Отже, цей край складала п'ять губерній: Київська, Подільська, Волинська. 2. Лівобережна Малоросія з центром у м. Харків мала складатися з трьох губерній: Харківської, Чернігівської та Полтавської. 3. Новоросію (або Південну степову область) з центром в м. Одеса повинні були скласти Одеська, Херсонська та Катеринославська губернії (до якої приєднувався Криворізький район з Херсонської губернії), а також дві губернії, створені на основі існуючої Таврійської – Мелітопольська (три континентальні повіти Таврійської) та Таврійська (землі півострова). Таким чином, Новоросія мала у складі п'ять губерній. Оговорювалося і те, що у разі повернення Бессарабії Росії вона складе губернію і буде прилучена до Новоросії. Всього за цим поділом на території України мало бути 13 губерній – 5 губерній Правобережної Малоросії, 3 – Лівобережної 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 3 повіти Таврійської). Таким чином, проект уряду Денікіна мав за мету розподіл українських земель за новим районуванням без натяку на врахування бодай якої самостійності України як держави, де проживають українці. О.Билимович ці проекти розписав досить ретельно – на рівні належності окремих повітів, що мали входити до губерній. І хоча в одному із звернень головнокомандуючого військами Півдня Росії говорилося, що



мета проведення реформи “децентралізація влади шляхом встановлення обласної автономії і широкого місцевого самоврядування”, нічого доброго Україні ті перекроювання дати не могли. Не було основного – державного утворення на землях українців із власними кордонами, а тільки області у складі Росії³⁷.

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 поставлено “головноначальствуючих”, що, зрештою, мали необмежені права і поширювали свою компетенцію на всі ділянки політичного, громадського, економічного, культурного життя та владочинність – на органи управління, суду, правоохорону, безпеку³⁸.

За часу відновленої у кінці 1918 р. УНР її адмінподіл був таким: республіка поділялася на західну та східну області.

Розглянуті нами проекти становлять не тільки пізнавальний, але й практичний інтерес з огляду на можливі в майбутньому зміни АТП, коли гостро постали питання виділення у окремі адмін одиниці місцевостей із компактним проживанням на території України людей інших етнічних груп і національностей. Разом з тим, з’ясування історичних змін АТП дозволяє скласти уявлення про доцільність перерозподілу територій, що тепер складають аж 25 областей України, які преса чомусь часто називає “губерніями”.

¹ Декларація Про державний суверенітет України. 24 серпня 1990 р. Окреме видання. К., 1990. 2с.

² Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” //Голос України. 1997. 14 черв. - С.1-2.

³ Див.: *Литвин В.* Проблема “центру-регіонів” в Україні //Урядовий кур’єр. - 2002. - 12 берез. - С.1-2.; *Черленяк І., Клян М.* Регіоналізація як системний чинник реформування суспільно-управлінської системи //Регіональні студії. Наук. зб. - Вип.1. - Ужгород, 2001. - С.32-33; *Ануцин В.А.* Географический фактор в развитии общества - М., 1982. - С.16-19; Основания регионалистики: Формирование и эволюция историко-культурных зон в Европейской России /Под ред. А.С. Герда, Г.С. Лебедева. - СПб, 1999; Регіональна політика України: Міжнарод. наук.-практич. конф. 10-11 листоп. 1994. - К., 1995; Регіональна політика в Україні: наукові основи, методи, механізм. - Зб. наук. праць за мат-лами наук.-практич. конф. (21-23 трав. 1998 р.) - У 3-х ч. - Львів, 1998; *Андерсен В.* Проблеми регіоналізації України: теорія, практика, перспективи //Розвиток України в регіональній перспективі: політичні, економічні, соціальні проблеми регіоналізації. - К., 2002. - С.31-36; *Титаренко Т.М.* Просторові фактори формування регіональної політики в Україні //Трибуна. - 2001. - №11-12. - С.16-20; *Дністрянський М.* Чи потрібно реформувати територіально-адміністративний устрій України? //Політична думка. - 2001. - №1-2. - С.28-38 та ін.

⁴ Назвемо тільки основні узагальнюючі праці, де вказано про внесок попередників в дослідження даного питання впродовж всього періоду. *Буденко А.* К вопросу районирования Украины. - Харьков, 1925; Отечественные экономико-географы XV - XX вв. - М., 1957; *Думт-рієнко М.Ф.* Адмінподіл українських земель: історія, проекти, реальність (XIX - поч. XX ст.) //V Всеукраїнська наук. конференція з історичного краєзнавства: Тези доп. та повідомлень (жовт. - листоп. 1991). Кам’янець-Подільський, 1991. - С.571-574; *Кубійович В.* Україна як географічне ціле і її частини //Енциклопедія українознавства. - Загальна частина. - Т.3. - С.119-124; Регионы Украины: Поиск стратегии оптимального развития. - Харьков, 1994; Регионоведение /Под ред. Ф.А. Морозовой. - М., 1999; *Масняков В.В.* Эволюция концептуальных основ российского регионального развития //Регион: экономика и социология. - 2000. - №3. - С.151-158;

- Сарбей В.Г.* Историко-географічні регіони України в процесі національного відродження кінця XVIII - початку XX ст. //Дніпропетровський історико-археографічний збірник. - Вип.1. - Дніпропетровськ, 2001. - С.357-361; *Сергійчук В.* Етнічні межі і державні кордони України. - К., 2000.
- ⁵ Украинская советская энциклопедия. - К., 1978. - С.76.; Большая советская энциклопедия. - М., 1990. - С.670; Ежегодник БСЭ. - М., 1990. - С.180.
- ⁶ *Энгельс Ф.* Походження сім'ї, приватної власності і держави //Маркс К., *Энгельс Ф.* Твори, - К., 1964. - Т.21. - С.164.
- ⁷ *Данильченко О.П.* Національні меншості Півдня України в 20-х роках (історико-географічний огляд) //Історико-географічні дослідження в Україні. - 36. наук. праць. - К., 1994. - С. 47-50.; *Надолішній П.І.* Розбудова нової системи самоврядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз). - К., Одеса, 1999. - С.150-156.
- ⁸ *Круталевич В.А.* Административно-территориальное устройство БССР. - Минск, 1966. - С.14-15; *Павловский Р.С., Шафир М.А.* Административно-территориальное устройство СССР. - М., 1961. - С.11; *Покровский В.А.* Вопросы АТУ Киргизской ССР //Тр. Киргиз. унта. Отделение правоведения. Фрунзе, 1964. - Вып.2. - С. 120-121, 123; *Ржевский В.А.* Территориальная организация советского государства. - Саратов, 1966. - С.61; *Сулькевич С.И.* Административно-политическое строение Союза ССР. - Л., 1926. - С.ХІІ.
- ⁹ *Павловський В.С., Шафрич М.А.* Вказ. пр. - С.14-40.
- ¹⁰ Календар за рік звичайний. - Петроград. 1917. - С.78-79.
- ¹¹ *Пестель П.И.* Русская Правда: Наказ Временному Верховному правлению. - СПб., 1906. - С.1-219.
- ¹² *Пестель П.И.* Вказ. пр. - С.33.
- ¹³ Обзорение проявления политической жизни в России и другие статьи М.А.Фонвизина: проект Конституции Муравьева. - М., 1907. - С.134.
- ¹⁴ *Арсеньев К.* Начертание статистики Российского государства. - СПб., 1818. - Ч.1. - С.21-28.
- ¹⁵ *Рихтер Д.И.* Опыт разделения Европейской России по естественным и экологическим признакам //Тр. Императ. вольн. экон. об-ва. - 1898. - Т.ІІ.
- ¹⁶ *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.
- ¹⁷ *Менделеев Д.* К познанию России. - СПб., 1906. - 356с.
- ¹⁸ *Тауфилев Г.И.* Физико-географические области России //Тр. Императ. вольн. экон. об-ва. - М., 1897. - Т.1. - С.140-182.
- ¹⁹ *Фортуатов А.П.* К вопросу о сельскохозяйственных районах России //Там же. - 1896. Т.ІІ. - 260с.
- ²⁰ *Ярошевич А.И.* Очерки экономической жизни Юго-Западного края. - Киев, 1911. - 411с.
- ²¹ Собрание подитических сочинений М.П. Драгоманова. - Т.1. - Париж: Освобождение, 1905. - С.280-283; Його ж. Историческая Польша и великорусская демократия. - Париж, 1881. - 340с.
- ²² *Драгоманов М.П.* Политические сочинения. - Т.1. - Центр и окраины. - М., 1908. - С.ХХІV.
- ²³ *Ленін В.І.* Критичні замітки з національного питання //Повне збір. творів. - Т.24. -С.142.
- ²⁴ ЦДАВО України. - Ф.5. - Оп.1. - Спр. 338. - Арк. 6; Спр. 556. - Арк. 1; Спр. 551. - Арк. 76-78.
- ²⁵ *Грушевський М.* Звідки пішло українство і до чого воно йде. - К., 1917. - С.14.
- ²⁶ *Дорошенко Дм.* Історія України: 1917-1923 рр. - Т.1. - Доба Центральної Ради. - Ужгород, 1932. - С.71.
- ²⁷ *Винниченко В.К.* Відродження нації. - К., 1990. - Ч.1. - С.167-168.
- ²⁸ *Ленін В.І.* Україна //Повне збір. творів. - Т.32. - С.333.
- ²⁹ *Винниченко В.К.* Відродження нації. - Ч.1. - С.222.
- ³⁰ Там само. - С.167-168.
- ³¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем сенате. - М., 1917. - №209. - С.1325.
- ³² Закон про поділ України на землі //Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. - У 2-х т. - К., 1997. - Т.1. - 10 грудня 1917 - 29 квітня 1918 р. - С.181-182.
- ³³ Вісник Ради народних міністрів Української Народної Республіки. - 1918. - 15 берез. - С.1-2.
- ³⁴ *Дорошенко Д.* Історія України 1917-1923 рр. - Т.1. - Ужгород, 1932. - С.177.
- ³⁵ Там само. - С. 331-332.
- ³⁶ *Билимович А.* Деление Южной России на области. - Екатеринодар, 1919. - 244с.
- ³⁷ Там само. - С.211.
- ³⁸ *Супруненко Н.И.* Очерки истории гражданской войны и иностранной военной интервенции на Украине (1918-1920). М., 1966. С.282.