УДК 930.1(477):352/354

Шабельніков В. І.

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ 1927-1941 рр. У ВІТЧИЗНЯНІЙ ІСТОРІОГРАФІЇ

Стаття присвячена проблемі наукового вивчення адміністративно-територіального устрою України у 1917-1941 року. На основі хронологічно-проблемного принципу автор виділяє радянський та сучасний український період історіографії проблеми. В межах кожного періоду проаналізовано основні публікації, визначено методологічні принципи та коло джерел, на яких базується дослідження.

Ключові слова: *Україна, адміністративно-територіальний поділ, історіографія, методологічні принципи, джерела.*

Статья посвящена проблеме научного изучения административно-территориального устройства Украины в 1917-1941 гг. На основе хронологически-проблемного принципа автор выделяет советский и современный украинский период историографии проблемы. В пределах каждого периода проанализированы основные публикации, определены методологические принципы и круг источников, на которых базируется исследование.

Ключевые слова: *Украина, административно-территориальное устройство, историография, методологические принципы, источники.*

The problem of scientific studying of administrative-territorial device of Ukraine in the period of 1917-1941 is highlighted in the article. On the basis of chronological and problematic principles the author allocates soviet and modern Ukrainian historiographical periods of the problem. The basic publications within each period are analyzed, methodological principles and a circle of sources on which the present research is based are defined.

Key words: *Ukraine, the administrative-territorial device, a historiography, methodological principles, sources.*

Питання змін в адміністративно-територіальному устрої України з 1917 по 1941 рік в історичній науці ґрунтовно і комплексно ще ніким не розглядалося. Воно не стало предметом спеціальних досліджень. Окремі відомості, що проливають світло на цю проблему можна знайти в працях, які торкаються АТП Росії та Півдня України. Однак вони далеко не повні і переважно стосуються окремих періодів. Такі життєво важливі для розвитку держави і суспільства питання, як територіальний устрій, адміністративне районування, утворення національних адміністративно-територіальних одиниць, організація місцевого самоврядування та багато інших вирішувались на Україні протягом десятиріч переважно з суто суб'єктивістських позицій, під впливом цілого ряду політичних та ідеологічних факторів, які повністю виключали науковий, об'єктивний підхід. Тож тема потребує подальшого дослідження.

Метою даної статті є визначення загальних рис та особливостей процесу наукового вивчення проблем адміністративно-територіального устрою України у 1917-1941 роках, виділення і характеристика окремих історіографічних періодів, аналіз основних наукових праць.

Вітчизняну історіографію даної наукової проблеми хронологічно можна умовно поділити на етапи: перший – початок XX ст. – 1930-ті роки, коли з'явились перші публікації, а потім наукова розробка проблеми набула визначальний характер в формуванні фундаментальних досліджень в історичній і географічній науці; другий – середина 1950-х – 1980-ті роки, коли в умовах лібералізації всього суспільного життя зростає інтерес до історичної науки та ідей національного відродження; третій – 1990-ті роки – початок XXI ст., коли Україна встала на шлях незалежності, що стало передумовою адекватних зрушень, зокрема, в питаннях державного будівництва, перегляду, переосмислення та переоцінки донедавна панівних поглядів на адміністративно-територіальний устрій та національні цінності.

Кожен з цих періодів має свою специфіку щодо методологічних підходів, більшої або меншої уваги до певних аспектів історії АТУ, інтерпретації та оцінки наведених фактів.

На першому етапі вітчизняна історична наука розвивалася в рамках схем ортодоксального марксизму-ленінізму, за якими визнавалося, що АТУ обумовлений принципами партійної доцільності,

завданнями і функціями пролетарської держави. Тому висвітлення науковцями того часу адміністративно-територіальних змін і реформ залишається не лише недостатньо висвітленою, але й досить дискусійною. Зокрема, не дістало належного висвітлення питання роботи з національними меншинами радянських і державних органів України у 1920-х – на початку 1930-х років.

Зрозуміло, що спроби об'єктивного наукового вирішення вказаної проблематики не можуть обійтися без урахування доробку попередніх поколінь дослідників.

Ідеї створення ефективної моделі адміністративно-територіального устрою, принципи організації місцевої влади України в умовах після революції 1917 року вперше були висунуті й конкретизовані в працях М. С. Грушевського: «Звідки пішло Українство і до чого воно йде», «Вільна Україна», «Хто такі українці і чого вони хочуть», «Якої ми хочемо автономії й федерації», «На порозі нової України. Гадки і мрії» [1]. Свій внесок у наукову розробку питань територіального устрою зробили відомі українські історики і географи С. Рудницький, Д. Багалій, С. Томашівський, А. Буценко, І. Муругов, В. Кубійович, В. Липинський [2].

Вони заклали не тільки методологічні принципи даної проблеми, але й всебічно проаналізували питання розвитку адміністративної та етнічної території, її внутрішнього поділу, руйнівні впливи політики сусідніх держав, керівництва СРСР і УСРР на формування АТУ і місцевого самоуправління в Україні в один із найскладніших періодів радянської історії, коли український народ опинився перед загрозою втрати національно-культурної самобутності.

Незважаючи на певний примітивізм і догматичність підходів українських істориків доби 1920-1930-х років, сильним моментом в їх працях був аналіз державотворчих процесів. Вони не могли бути цілковито успішними в цьому питанні через брак відповідних конкретних досліджень. Натомість вони окреслили загальні контури майбутньої історіографії в питаннях АТУ, яка так і не постала в радянські часи через те, що більшість істориків цього покоління стала жертвою масових репресій у 1930-х роках.

Вагомий науковий доробок з питань АТУ мають праці радянських і вітчизняних вчених у 1950-1980-х роках. У літературі цього періоду зберігалися всі основні концептуальні положення попереднього історіографічного дослідження проблеми АТУ, хоча з'явились і деякі нові підходи і тлумачення в цьому питанні.

Протягом цього періоду виходять друком переважно узагальнюючі роботи з історії територіального поділу Союзу і України, довідкові, енциклопедичні видання, присвячені даному питанню.

Проблемі зміцнення суверенітету УСРР, її ролі в організації СРСР, у внутрішньому територіальному устрою присвячена монографія В. М. Бабія «Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921-1925 рр.) [3]. Розглядаючи проблеми реформи АТУ УСРР у 1922-1925 роках, він вважає, що основні принципи і характер державного апарату і АТУ є однотипним, бо суть тієї чи іншої держави, її адміністративний поділ визначаються тим, в руках якого класу знаходиться державна влада. Щоправда, автор розглядає цю проблему з мотивацією, заснованою на радянських ідеологічних штампах. Крім того, хронологічні рамки роботи, дуже вузькі і не дають можливості мати повне уявлення про те, як складалася й розвивалася система АТУ в умовах тоталітаризму.

Політичні аспекти цієї проблеми відображені у фундаментальних дослідженнях з історії України і Комуністичної партії [4]. Разом з тим у цих виданнях чітко проступають суб'єктивні ідеологічні погляди їх авторів, які ніяк не хотіли визнавати за Україною право на самостійну організацію територіального устрою і управління. Тому не можна спиратися некритично на ці видання. Необхідно здійснювати порівняльний аналіз з різними джерелами інформації, щоб одержати об'єктивний результат.

В зазначений період історіографічних досліджень з'явились праці правознавців з проблем АТУ України. Окремі з них – відповідно згруповані документальні матеріали, інші – містять аналітичні нариси і таблиці. У ряді досліджень автори акцентують увагу на окремих аспектах проблеми: правовому регулюванні в питаннях розширення прав республік в означеній сфері [5], теоретичних проблемах розвитку державного права і АТУ [6], взаємозалежності АТУ і системи органів місцевої влади [7].

Однак, ця група публікацій дуже ідеологізована та суб'єктивна. Автори уникали гострих питань, хоча з'явилося багато публікацій, позначених упередженим осмисленням різних аспектів АТУ. І тому ця література вимагає уважного критичного ставлення.

Отже, другий період радянської історіографії вирізняється наступними особливостями: початок наукового осмислення проблеми, переважно у формі узагальнюючих монографій і окремих статей, присвячених адміністративно-територіальним реформам і аналізу їх правової бази; розгляд проблеми в руслі концепції радянського державного будівництва; вузькість джерельної бази дослідження.

На початку 1990-х років, коли ситуація в суспільстві зазнала докорінних змін, розпочинається новий, третій, етап у вивченні адміністративно-територіального устрою в Україні, відбувається своєрідне «відкриття» теми на принципах українізації і повернення до людини, правди історії. В основі історіографічного аналізу даного етапу лежить принцип проблемності.

Зважаючи на важливість та малодослідженість цієї проблеми, широкий загал науковців і практиків започаткували велику кількість статей, монографій, підручників. У сучасній українській історичній науці, економічній та соціальній географії проблематика АТУ займає належне місце.

Серед перших спроб дослідити політику адміністративно-територіальних перетворень в Україні

протягом 1917-1941-го років варто виокремити статтю науковців Інституту історії України П. Панченка і С. Падалки [8], які трактують адміністративно-територіальні зміни, як систему політичних заходів з чітко окресленою метою, розглядають правову базу реформ.

Розробка методологічних і методичних засад реформування АТУ знайшла відображення у праці В. Нудельмана [9], який дійшов висновку, що збереження існуючого АТУ України не дає можливості проводити сучасну регіональну політику і розкритися потенціалу місцевого самоврядування.

Рубіж XX і XXI ст. ознаменувався виділенням в окремий науковий напрям історичної регіоналістики, яка поступово займає належне місце. Вона займається ретроспективними дослідженнями процесів регіоналізації та регіонального розвитку у географічному, історичному, етно- й соціокультурному контекстах, чим створюється ґрунт не тільки для позитивного вирішення питань історії АТУ, але й для посилення впливу історичної науки на прийняття управлінських рішень.

Вітчизняні вчені мають вагомий науковий доробок з питань регіоналістики. Це, насамперед, праці В. Симоненко, О. Стегнія, М. Чурилова, М. Паламарчука [10]. Найбільший інтерес представляють праці Я. Верменич [11]. На основі конкретних історичних фактів, сучасної методології дослідження територіальної організації України на різних етапах її розвитку, авторка розглядає теорію регіоналізму з позиції історії, географії, етнографії, філософії. Від розуміння регіоналізації як різновиду районування вона переходить до позначення цим поняттям процесів підвищення ролі регіонів у житті суспільства.

Я. Верменич прийшла до висновку, що надмірна подрібненість системи АТУ стає на заваді оптимізації регіональної політики і розкриття потенціалу місцевого самоврядування, а тому необхідні зміни існуючого АТП. Однак, в її роботах не ставилась мета дослідити процеси реформування системи АТУ. В них викладені концептуальні і методологічні проблеми регіоналістики, ролі регіону як адміністративно-суспільного організму.

Звертають на себе увагу вагомі наукові розробки вчених географів. Починаючи з 90-х років XX ст. з'явилось немало публікацій, в яких подаються відомості про адміністративно-територіальний устрій України, розглядаються наукові проекти його удосконалення, які у різний час були запропоновані видатними діячами та вченими.

Серед спроб дослідити політику адміністративно-територіальних перетворень в Україні протягом 1917-1941 років варто виокремити роботи географів М. Дмитрієнко та О. Маркової [12].

На відміну від вчених радянських часів, які вважали, що основні принципи і характер державного апарату і АТУ є однотипними і визначаються тим, в руках якого класу знаходиться державна влада, М. Дмитрієнко та О. Маркова є прибічницями іншої точки зору. Вони наголошують на тому, що основу визначення поділу території держави повинен становити принцип доцільності перерозподілу на основі історико-географічних та економічних факторів з обов'язковим врахуванням етнічного складу населення, а вже згідно з поділом території будується апарат управління і його система.

При цьому адміністративно-територіальні одиниці розглядаються ними як об'єкти і суб'єкти управління. Аргументуючи свої проекти щодо удосконалення адміністративно-територіального поділу українських земель, автори виходили з того, що в їх основу повинен лягти принцип найбільш оптимального поєднання природничо-географічних умов та історично складеної системи АТП національної території. З поділом території вони ув'язують й територіальну організацію місцевого самоврядування. Автори зробили спробу дослідити саме в історико-картографічному аспекті основні зміни АТУ республіки для розробки оптимальних схем територіального районування відповідно до сучасних соціально-економічних потреб районів. Однак в роботі домінує географічний аналіз, а самі зміни АТП подані фрагментарно і не дають повного і чіткого уявлення про історію змін в АТУ України в, досліджуваний нами період.

За роки незалежності набули розвитку правові дослідження АТУ. Правове забезпечення процесу формування адміністративно-територіального устрою України знайшло детальне висвітлення в дисертації і наукових статтях правознавця І. Зайця [13]. В згаданих працях подано перелік нормативних актів, що стали юридичною основою становлення сучасного адміністративно-територіального поділу України, простежується механізм прийняття рішень по даному питанню. На відміну від деяких правознавців, які на перший план організації радянської системи АТУ висувають всесторонне врахування природно-історичного, економічного факторів, національний склад, наближення державного апарату до населення, І. Заяць на перше місце ставить виділення індустріальних населених пунктів в якості адміністративних центрів з метою укріплення керівництва суспільством.

Представляє інтерес вивчення досвіду роботи з національними меншинами, нагромаджений в різних регіонах республіки. Важливі кроки в цьому питанні були зроблені істориками Донбасу в дослідженні національних проблем регіону [14], виявленні особливостей етнічного складу населення і актуальних питань розвитку національних меншин [15], аналізі минулого і майбутнього етносів Донбасу [16].

На початку XXI століття поряд з навчальними посібниками, брошурами та невеликими статтями у періодиці, зокрема, у спеціалізованих виданнях «Український історичний журнал», «Місцеве самоврядування», «Відродження», з'явились перші дисертаційні дослідження, присвячені окремим проблемам адміністративно-територіального устрою і національно-державного будівництва в Україні [17]. Найбільший інтерес представляє дисертація О. В. Андрощука «Адміністративно-територіальні зміни в УРСР: плани, втілення, наслідки (друга полов. 40-х –

60-ті роки XX ст.). Автор, на наш погляд, вдало розкрив процес завершення найважливіших реорганізацій в системі адміністративно-територіального поділу, коли була сформована територіальна структура на наступні десятиліття. Проте, дослідження проводяться у відриві від структурних змін в АТУ України у 1920-193 0-х роках, коли були закладені його основи.

На сьогодні немає монографій і дисертацій, які б збігалися з темою і хронологією нашого дослідження. Зроблені лише спроби дослідити окремі питання АТУ та національної політики радянської влади на різних етапах історії України, але вони лише доповнюють деякі аспекти даного дослідження.

Таким чином, стан сучасних досліджень АТУ засвідчує необхідність розв'язання таких завдань: 1) вдосконалення понятійно-термінологічного апарату АТУ, його концептуальних, методологічних та методичних засад; розширення джерельної основи цього питання шляхом вдосконалення статистики територіальних та етнонаціональних змін, перевидання історичних, статистичних і літературно-дослідних матеріалів; поглиблення та розширення досліджень АТУ на державному та внутрішньо-регіональному рівнях, пізнання й обґрунтування закономірностей в цьому питанні, підготовка тематичних історичних довідок.

ЛІТЕРАТУРА

1. Грушевський М. С. Хто такі українці і чого вони хочуть / М. С. Грушевський. – К. : Т-во «Знання», 1991. – С. 38–53, 109–225.
2. Липинський В. З минулого України / В. Липинський. – Краків, 1920. – 102 с.; Рудницький С. А. Україна – наш рідний край / С. А. Рудницький. – Львів, 1921. – 108 с.; Рудницький С. А. Огляд національної території України. – Берлін : Українське слово, 1923. – 162 с.; Багалій Д. І. Термінологія колишнього територіально-адміністративного розподілу України / Д. І. Багалій. – НЗХНДК, 1930. – Т. 9. Вип. 2; Томашівський С. А. Під колесами історії. – Булава : Нью-Йорк, 1962. – 111 с.; Буценко А. К вопросу районирования Украины / А. Буценко. – Харьков : Госиздат Украины, 1925. – 61 с.; Муругов И. В. Проблемы районирования / И. В. Муругов. – М., 1927. – 141 с.; Кубійович В. Географія українських і суміжних земель / В. Кубійович. – Львів, 1933. – 82 с.
3. Бабій М. Ф. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921-1925 рр.) / М. Ф. Бабій. – К. : Академія наук Української РСР, 1961. – 384 с.
4. Нариси історії держави і права УРСР. – К. : АН УРСР, 1957. – 226 с.; Історія Української РСР : [у 8 т.]. – К. : Наукова думка, (1967-1979). – Т. 5, 6; Нариси історії Комуністичної партії України. – К. : Політвидав України, 1971. – 675 с.; Полонська-Василенко Н. Історія України : [у 2 т.] / Н. Полянська-Василенко. – Мюнхен, 1972. – Т. 2. – 606 с.; Сторінки історії Української РСР: факти, проблеми, події : посібник для вчителів. – К. : Радянська школа, 1990. – 383 с.
5. Миронов О. О. Административно-территориальные единицы – субъекты советского конституционного права / О. О. Миронов // Проблемы конституционного права. – Саратов : Изд-во Саратовского университета, 1967. – С. 47–60; Югов А. А. Административно-территориальное деление в законодательстве о местных советах / А. А. Югов // Советское государство и право. – 1968. – № 3. – С. 109–113; Шафир М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства. Конституционные основы / М. А. Шафир. – М. : ИНИОН, 1983. – 176 с.
6. Немцев В. А. Территория и организация государственного управления / В. А. Немцев // Актуальные и теоретические проблемы развития государственного права и советского административно-территориального устройства. – М. : Юридическая литература, 1976. – С. 113–117.
7. Семушкин А. Т. Сельские советы и административно-территориальное устройство / А. Т. Семушкин // Актуальные и теоретические проблемы развития государственного права и советского административно-территориального устройства. – М. : Юридическая литература, 1976. – С. 127–139.
8. Панченко П. П. Зміни в адміністративно-територіальному поділі України. 40-80-ті рр. XX ст. / П. П. Панченко, С. С. Падалка // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя, 1999. – Вип. VIII. – С. 108–118.
9. Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку / В. Нудельман // За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 липня – 2 серпня 2002 р., Судак, АР Крим. – К., 2003. – 281 с.
10. Симоненко В. К. Регионы Украины: проблемы развития / В. К. Симененко. – К. : Наукова думка, 1997. – 262 с.; Стегній О. Г. Регіоналізм в Україні, як об'єкт соціологічного дослідження / О. Г. Стегній, М. М. Чурилов. – К. : Основа, 1998. – 217 с.; Паламарчук М. Соціально-економічне макрорайонування / М. Паламарчук, О. Паламарчук // Географія та основи економіки в школі. – 1998. – № 2. – С. 28–35.
11. Верменич В. Я. Історична регіоналістика в Україні / В. Я. Верменич // Український історичний журнал. – 2001. – № 6. – С. 3–21; 2002. – № 2. – С. 3–26; Верменич В. Я. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації / В. Я. Верменич // Український історичний журнал. – 2005. – № 4 – С. 114–159; Верменич В. Я. Проблеми адміністративно-територіального устрою у науковому просторі історичної регіоналістики / В. Я. Верменич // Історіографічні та джерелознавчі проблеми історії України. Теорія. Методика. Практика : міжвуз. зб. наук, праць. – Вид-во Дніпропетровського національного університету, 2009. – С. 75–87.
12. Дмитрієнко М. Ф. Адміністративно-територіальний поділ Української РСР з 1917 по 80-ті рр. / М. Ф. Дмитрієнко, О. Є. Маркова // Історико-географічні дослідження на Україні. – К. : Наукова думка, 1992. – С. 3–13; Дмитрієнко М. Ф. Адміністративно-територіальний поділ українських земель: історія, проекти, реальність (XIX – поч. XX ст.) / М. Ф. Дмитрієнко // Історико-географічні дослідження в Україні : збірник наукових праць. – К. : Наукова думка, 1994. – С. 23–46; Дмитрієнко М. Ф. Зміни в адміністративно-територіальному устрою України в 1919-1920 рр. / М. Ф. Дмитрієнко // Український історичний журнал. – 2003. – № 6. – С. 68–78; 2004. – № 1. – С. 23–46.
13. Заяць І. Я. Правовий статус області в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І. Я. Заяць. – Л., 1999. – 205 с.; Заяць І. Я. Обласний поділ в Україні: етапи та тенденції розвитку / І. Я. Заяць// Право України. – 1999. – № 9. – С. 110–115; Заяць І. Я. Область – становлення регіональної політики в Україні / І. Я. Заєць // Право України. – 1997. – № 6–7. – С. 20–24, 35.
14. Никольский В. Н. Национальные проблемы 20-х годов и их решение / В. Н. Никольский // Новые страницы в истории Донбасса. – Донецк : Донбасс, 1992. – Кн. 2. – С. 51–70; Малярчук Н. Г. Голодомор 1932-1933 рр. в російських національних районах Донбасу / Н. Г. Малярчук // Історичні і політологічні дослідження. – 2008. – № 1–2. – С. 296–302.
15. Бут О. М. Особливості етнічного складу і проблеми розвитку національних меншин Донецького краю / О. М. Бут, Г. Д. Попов // Історичне краєзнавство та культура. – К. ; Харків : Рідний край, 1997. – 4.2. – С. 36–38.

16. Резник Н. М. Национальные районы в Донбассе в 20-е годы / Н. М. Резник // Донбасс: прошлое, настоящее и будущее. – 1-я региональная конференция. Тезисы докладов и сообщений. – Донецк, 1992. – С. 36–39; Шабельніков В. І. Зміни в адміністративно-територіальному поділі Донбасу у 1917-1930-х рр. / В. І. Шабельніков // Нові сторінки історії Донбасу : 36. статей. – Донецьк, 2009. – Кн. 17/18. – С. 141–152.
17. Рафальський О. О. Національні меншини України в ХХ столітті: Історіографія / О. О. Рафальський : автореферат дис. ... докт. іст. наук : 07.00.01. – К., 2001. – 45 с.; Обидьонова О. В. Національні меншини Донбасу в 20-30-ті роки ХХ століття : дис. ... канд. істор. наук : 07.00.01 / О. В. Обидьонова. – Донецьк, 2002. – 176 с.; Андрощук О. В. Адміністративно-територіальні зміни в УРСР: плани, втілення, наслідки (друга половина 40-х – 60-ті роки) : дис. ... канд. істор. наук : 07.00.01/ О. В. Андрощук. – Київ, 2004. – 190 с.; Васильчик В. М. Німці України: суспільний та національні аспекти (ХХ – початок ХХІ ст.) : дис. ... доктора істор. наук : 07.00.01/ В. М. Васильчик. – К., 2006. – 390 с.

Рецензенти: д.і.н., професор Ю. В. Котляр;
к.і.н., доцент І. С. Миронова

© Шабельніков В. І., 2011

Надійшла до редколегії 18.03.2011 р.