

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА 1920-Х РР. І РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКЕ ПРИКОРДОННЯ

Анотація

Досліджується процес проведення адміністративної реформи у 1920-х рр. та заходи урядів РСФРР і УСРР по врегулюванню російсько-українського кордону. Ініціатором перегляду кордонів виступало населення прикордонної смуги, що потерпало від наслідків його неправильного визначення в економічному, національному, культурному плані. Нинішні кордони держави Україна стали продуктом діяльності зовнішньополітичної потуги імперського типу. Доводиться, що російсько-українська територіальна межа 20-х рр. минулого століття стала дзеркалом тодішньої політичної ситуації, наслідки якої становлять проблему у вирішенні питання демаркації та делімітації кордону двох держав сьогодні.

***Ключові слова:** адміністративна реформа, російсько-український, кордон, прикордоння, розмежування територій.*

Sokirska V.

**ADMINISTRATIVE REFORM 1920S AND RUSSIAN-UKRAINIAN
BORDER**

Annotation

The process of administrative reform in the 1920s and measures RSFSR and USSR governments to resolve the Russian-Ukrainian border. The initiator of view advocated population boundaries border zone that suffered from the consequences of his wrong definition of the economic, national, culturally. The current state in walking Ukraine became a product of the foreign imperial power type. It is proved that the Russian-Ukrainian territorial limit of the 20s of the last century has become a mirror of the then political situation, the consequences of which pose a

problem in dealing with the demarcation and delimitation of the two countries today.

Keywords: administrative reform, the Russian-Ukrainian, border, boundary, demarcation of areas.

Міжрегіональне і прикордонне співробітництво є одним з найбільш дієвих і перспективних механізмів поглиблення економічних контактів між регіонами України та суб'єктами Російської Федерації, що відповідає стратегічному характеру теперішніх українсько-російських відносин.

Правова основа взаємодії закладена у низці двосторонніх нормативно-правових документів. Суть функціонування державного кордону безпосередньо для громадян сусідніх держав визначається передусім режимом державного кордону, який є однією з основних складових договірно-правового його регулювання. З іншого боку, без договору про державний кордон, без делімітації та демаркації неможливо встановити його режим.

Режим державного кордону сьогодні регламентується законами України «Про державний кордон», «Про виключну (морську) економічну зону України», Митним кодексом, а також міжнародними договорами – двосторонніми та багатосторонніми. Основна мета режиму державного кордону є регулювання всіх питань, пов'язаних з взаємовідносинами сусідніх держав на кордоні, а також населення прикордонної смуги [1, 177].

Нинішні кордони держави Україна стали продуктом діяльності зовнішньополітичної потуги імперського типу. Українські культурні кордони за цих обставин пережили досить інтенсивне «вирівнювання» на кордоні, який при цьому був і зовнішнім кордоном радянської держави [1, 173].

Сьогодні російсько-український кордон є найдовшим у Європі і становить третину загальної протяжності українського кордону. Докорінні зміни, які відбулися в геополітичному просторі Центрально-Східної Європи в кінці ХХ століття, зокрема на території колишнього Радянського Союзу,

зумовили необхідність наукового переосмислення історичного процесу. Особливо це стосується дослідження проблеми російсько-українських взаємин у 20-х рр. ХХ ст., яка ще не знайшла належного висвітлення в сучасній історіографії.

Дослідження питання правового визнання кордону між РСФРР і УСРР у 1920-х рр. сприяє розумінню суті відносин між Росією та Україною, дає змогу зрозуміти і визначення Кремлем державного статусу України. Російсько-українська територіальна межа 20-х рр. ХХ ст. є дзеркалом тодішньої політичної ситуації.

До проблем і протиріч, які були закладені у формуванні російсько-українського кордону у цей період, стала проблема визначення приналежності не тільки території, а й об'єктів господарювання. Багато населених пунктів, шляхів, промислових, сільськогосподарських та інших об'єктів у прикордонних районах за радянських часів були збудовані без належного погодження з відповідними державними органами. Тому сьогодні вони опинилися по обидва боки від лінії кордону. Досвід проведення делімітаційних та демаркаційних робіт на початковому етапі показав, що вирішити ці питання за короткий час можна тільки при наявності достатньої політичної волі в договірних сторін.

Термін «прикордоння» відіграє велику роль у сучасних дискурсах ідентичності. Регіони, які зазвичай зараховують до категорії прикордоння, є переважно регіонами периферійними. Це означає, що вони тією чи іншою мірою маргіналізовані в багатьох вимірах, зокрема, в економічному та політичному. Прикордоння є ще й тим регіоном, де перехрещувалися культурні впливи, наслідки яких існують і до сьогодні.

Кордони колишніх радянських республік мало відповідають внутрішнім культурним кордонам величезної території. Втім, ця невідповідність досить часто пояснювалася адміністративно-волюнтаристською природою встановлення кордонів. Республіканські еліти були передусім провідниками

лінії на загально радянську гомогенність, ніж захисниками унікальності культур народів своїх республік.

Претензії наших сусідів на територію України, що з'являються після проголошення нашої держави незалежною і почастишали саме сьогодні, змушують повертатися до історії формування нинішніх кордонів України, а також вказати на етнічні українські землі, що залишилися в користуванні сусідів.

Війна завжди була інструментом державотворення, причиною зміни величини, форми та кордонів держави. Перша світова війна кардинальним чином змінила політичну та міжнародну систему відносин. З розпадом чотирьох імперій на карті світу з'явилися нові держави. На порядок денний вийшли питання політико-правового визначення кордонів новоутворених незалежних держав.

Розпад Російської імперії супроводжувався появою на її теренах 14 нових державно-територіальних утворень. Деякі з них, як наприклад Білоруська Народна Республіка, Всевелике Військо Донське, Крим безпосередньо межували з Україною. Тому перед Українською Державою, що взяла курс на незалежність, постало завдання визначення кордонів з ними. А колишня метрополія, сповідуючи великодержавну спадкоємність, намагалася не допустити розширення нових територій за адміністративні межі колишніх губерній.

Декларовані кроки більшовицької влади створювали ілюзію демократичної та відкритої національної політики. На жаль, вона проводилась відповідно до принципу революційної доцільності, і, як покажуть наступні події, утворення суверенної незалежної Української держави, аж ні як не узгоджувалось із планами більшовиків.

25 лютого 1919 р. у підписаному «Договорі про кордони» більшовицьке керівництво, не визнаючи територіальних змін, здійснених урядами попередніх державних формувань на Україні (Української Народної Республіки та Української держави П. Скоропадського), Радянський уряд фактично визнав державними адміністративні кордони українських земель,

що існували у складі Російської імперії, тобто її дев'яти колишніх губерній – Київської, Херсонської, Подільської, Волинської, Харківської, Полтавської, Чернігівської, Катеринославської і Таврійської (без Криму) [2, 27]. За цим документом два повіти Чернігівської губернії – Суразький і Новозибківський, були передані до утвореної в складі РСФРР Гомельської губернії. До Курської губернії також відійшли повіти Білгородський та Грайворонський. На цьому ж засіданні відбувся попередній обмін думками про кордони між Україною та Донською областю РСФРР, Українською та Білорусько-Литовською республікою, Україною та Кримом. Укладений 25 лютого 1919 р. «Договір про кордони» був затверджений урядом Радянської України 10 березня 1919 р. [3, 93].

«Договір про кордон», від 25 лютого 1919 р., укладався в умовах громадянської війни, мав багато недоліків, оскільки не було можливості глибоко проаналізувати національний склад населення, господарські та побутові умови, визначити райони економічного тяжіння населення. Значна частина населення, яка вважала себе українцями, унаслідок цього договору лишалася за межами України, на суміжних з нею територіях РСФРР. Тому не дивно, що після його затвердження до урядових установ УСРР стали надходити листи від жителів Курської та Воронежської губерній. У 1920 р. за входження до складу України висловилися з'їзди Рад Коров'яківської та Кульб'яківської волостей Рильського повіту Курської губернії, Ново-Вознесенської, Успенської, Грайворонської волостей Путивльського повіту та ін.

У зв'язку з тим, що при міждержавному розмежуванні за основу бралися границі територіально-адміністративних одиниць царської Росії, які не узгоджувалися з національними принципами, то і нові кордони в значній мірі не відповідали етнічним [4, 105].

У «Листі до робітників і селян України з приводу перемог над Денікіним», написаному в грудні 1919 р., В. Ленін зазначав: «Питання про те, як визначати державні кордони тепер, на якийсь час – бо ми прагнемо до

повного знищення державних кордонів – є питання не основне, не важливе, другорядне. З питанням можна почекати і треба почекати, бо національне недовір'я у широкої маси селян і дрібних хазяйчиків тримається часто дуже міцно, і поспішністю можна його посилити, тобто пошкодити справі повної і остаточної єдності [5, 218]. Які б не були кордони України і Росії, які б не були форми їх державних взаємовідносин, це не так важливо, в цьому можна і треба йти на поступки, в цьому можна перепробувати і те, і друге, і третє, - від цього справа робітників і селян, справа перемоги над капіталізмом не загине», – писав вождь світового пролетаріату [5, 220].

Росія не мала чіткої концепції побудови відносин з національними територіями, що входили до складу бувшої Російської імперії. Договір між РСФРР і УСРР, підписаний у грудні 1920 р., був правовим ескізом міждержавних відносин Росії і України. Руйнуючи імперські структури, більшовицьке керівництво розраховувало на силу російського впливу [6, 11].

У квітні 1920 р. при Народному комісаріаті внутрішніх справ була створена Адміністративно-територіальна комісія, яка координувала перекроювання адміністративно-територіального поділу УСРР та здійснювала коригування кордонів. Більшого резонансу питання встановлення чітких меж між УСРР і сусідніми республіками набуло під час роботи Центральної адміністративно-територіальної комісії, створеної в листопаді 1922 р. при Всеукраїнському Центральному Виконавчому Комітеті [7, 10].

Йдучи назустріч численним побажанням українського населення, що мешкало в прикордонній смузі РСФРР, уряд України в листопаді 1923 р. висловився за необхідність перегляду кордонів УСРР з РСФРР [8, 2]. Аналогічне питання поставив ЦК Компартії Білорусії.

Націонал-комуністи УСРР, ідейним вождем яких виступав М. Скрипник, вловили загальні настрої в обох частинах Слобожанщини і пред'явили, в буквальному розумінні, територіальні претензії Російській Федерації щодо частини території Курщини та Воронежчини. З цього приводу влітку 1924 р.

для врегулювання кордонів при ЦВК СРСР та ЦВК союзних республік були створені адміністративно-територіальні комісії. До складу паритетної комісії, створеної союзним ЦВК, увійшли по два представники від УСРР, РСФРР та БСРР. Очолив її голова ЦВК Білорусії О. Черв'яков. Україну представляли М. Полоз та П. Буценко. Комісія визначила етнографічний принцип головним при встановленні кордонів між радянськими республіками. Вона запропонувала представлений Україною проект врегулювання кордонів УСРР, РСФРР і БСРР [9, 170].

Поряд з цим при визначенні адміністративно-територіальних кордонів варто було враховувати економічні чинники (господарську однорідність території району і ступінь тяжіння до райцентру, наявність інфраструктури, зручність адміністрування тощо [10, 6].

На тодішній українській уряд випадала велика історична місія зібрати всі землі, населені українським народом і утворити велику соборну українську державу. У цьому полягало його велике історичне завдання. Зрозуміло, що це завдання було важким і складним, бо вимагало рішучих заходів і на його шляху стояло багато «старих» перешкод, а головне воно вимагало великої відданості своєму народу і усвідомлення його майбутнього.

Недостатня наполегливість українського уряду у вирішенні цього невідкладного завдання виглядала як капітуляція перед зростаючим російським націоналізмом [11, 8].

В Україні розгорнулася значна підготовча робота до майбутніх переговорів, яку координував ВУЦВК та створена при ньому адміністративно-територіальна комісія. 13 квітня 1924 р. було проведено обстеження прикордонної смуги між УСРР, РСФРР та БСРР. Це завдання виконав Держплан УСРР, який досліджував стан розвитку економіки в прикордонній смузі, виявив процеси економічного тяжіння населення до тих чи інших промислових центрів. За дорученням голови ВУЦВК Г. Петровського видатні вчені-історики М. Грушевський і Д. Багалій підготували історичні довідки, в яких розкрили процеси заселення

Лівобережжя та Слобідської України, накреслили ареали розселення українців, починаючи від монголо-татарської навали й до кінця XIX ст. Зокрема, Д.І. Багалій на підставі дослідження мовної спільності населення доводив, що кордон між Україною та Росією проходив через Курську губернію, включаючи місто Суджу і південну частину Суджанського повіту, через Грайворонський, Білгородський, Корочанський повіти (за винятком їхньої північної частини), Ново-Оскольський повіт. У Воронезькій губернії, на його думку, були Валуйський, Бірючинський, Острозький, Богучарський, більша частина Коротякського повіту [12, 283].

М. Грушевський, дослідивши міграційно-колонізаційні процеси, показав, що протягом XVII – XIX ст. українці компактною масою заселили територію аж до правого берега ріки Дон, все Азовське узбережжя та степовий Крим. У підсумку М. Грушевський зазначав: «Утворилася величезна, надзвичайно однорідна за мовою і в етнографічному відношенні область так званого Південно-Східного українського наріччя, яка виявляє місцями понад 80% українського населення і з точки зору економічної та культурної являє собою надзвичайно цільну область (край)» [12, 50 – 58].

У результаті цієї підготовчої роботи в державних органах України було розроблено «Український проект врегулювання державних кордонів між УСРР, РСФРР, БСРР», в якому до складу УСРР підлягали передачі: незначна частина Мінської губернії БСРР на правому березі річки Словечна, Семенівська волость Новозибківського повіту Гомельської губернії, с. Зноб-Трубчевського повіту, вісім населених пунктів Севського повіту Брянської губернії. З Курської губернії належало повернути Україні одинадцять волостей Путивльського повіту, шість волостей Рильського повіту, частину суданського повіту, весь Грайворонський повіт за винятком двох волостей, Пемську волость Обоянського повіту, весь Білгородський повіт, більшу частину волостей Корочанського повіту і вісім волостей Ново-Оскольського повіту. Воронезькій губернії пропонувалося передати до складу УСРР Валуйський повіт, Богуславський повіт, північно-західну та південно-західну

частину Калачовського повітів. У цілому передбачалося повернути Україні територію з населенням в 2 050 956 осіб, з яких 69% були українцями [13, 2 – 3, 20].

Робота по ліквідації старого адміністративного поділу завершилася лише у 1925 р. Тоді від України до Росії відійшли Таганрозький і частина Шахтинського округів. Однак Україні були передані окремі райони Гомельської і Воронезької губерній, де за переписом 1926 р. проживало майже 260 тис. чол. Від Курської губернії відійшло 93 сільради. Із них цілком були передані із Рильського повіту Буринська (79% українців), Грузчанська (76%) і Путивльська (7%) волості. Таким чином, до складу України були приєднані і майже чисто російські землі, хоча в Курській губернії залишилося багато волостей і тим більше сільрад з абсолютним переважанням українців.

В цілому у 1925 р. все ж основні землі, де переважав український етнос в складі бувшого СРСР, були передані Україні. За її межами залишилися території зі змішаним українським населенням, для якого російська мова являлася рідною [14, 92].

Несправедливість у вирішенні питання етнічної приналежності територій, ігнорування інтересів населення, що проживало в прикордонній смузі сколихнули громадськість. Це ще був час, коли пересічні громадяни могли дозволити собі висловлювати свою думку, піднімати клопотання перед вищими державними органами для захисту власних інтересів. Свідченням такої бурхливої активності має є звернення громадян та постанови загальних зборів громад, що відклалися у фондах центральних державних архівних установ Москви та Києва. Громади російсько-української прикордонної смуги у своїх зверненнях посилювалися на декларовану радянською владою політику вільного самовизначення аж до відокремлення й утворення самостійних держав. Мотиви про приєднання до України територій, які залишилися в складі РСФРР з переважаючим українським населенням, пояснювалися процесом українізації, виправленням історичних помилок у

визначенні приналежності територій [15, 8]. Такими територіями були частина Брянщини, Південна Курщина та Південна Воронежчина, Західна Донщина, Кубань з Чорноморщиною.

Населення цих територій систематично, часто плутаючи інстанції, піднімали клопотання про входження їх територій до складу УСРР. На користь такого відходу звучали різні мотиви: віддаленість їх від повітового центру, етнічний склад населення, ізольованість багатьох населених пунктів від адміністративних центрів через водопілля річок та інші природні перешкоди. Значна частина прикордонних з Україною волостей РСФРР піднімали питання про приєднання до складу УСРР, мотивуючи незручністю адміністративного зв'язку з російськими повітовими центрами і міцним етнічним і економічним зв'язком з Україною. Такі листи-звернення направлялися до партійних і радянських органів, на адресу конкретних вищих партійних керівників [16, 7].

Серйозні проблеми економічного характеру виникли при розмежуванні території Донеччини. Українська сторона наполягала на приєднанні до УСРР північної частини бувшої Донецької губернії, виходячи з економічних та етнічних мотивів. Праці спеціалістів по Донецькому басейну доводили можливість відкриття нових родовищ кам'яного вугілля в північній частині Донецького округу. Відокремлення цієї території від Донецької губернії УСРР являлося штучним, так як з включенням басейну р. Калитви відновлювався бувший Донецький повіт у своїх попередніх кордонах, з тяжінням до Дінця вниз по р. Калитві і через Міллерове пов'язувався залізницею з Донбасом. Відокремлення р. Калитви від УСРР створювало черезсмужжя, що перешкоджало шлюзуванню р. Калитви [17, 5].

Незадоволення населення вирішенням територіального розмежування між РСФРР і УСРР було пов'язане з неправильним вирішенням питання про належність окремих населених пунктів до адміністративних центрів. Крім того, території з переважаючим російськомовним населенням піддавалися

українізації і, навпаки, українці, що опинилися в складі РСФРР зазнавали русифікації.

Складалася ненормальна ситуація, коли порти, залізничні станції знаходилися на території однієї республіки, а райони хлібозаготівельних операцій, виготовлення промислової продукції – в іншому. Втрата частини території певного округу на користь сусідньої республіки мала наслідком розформування округів. Часто така ситуація призводила до того, що відстань між районним і окружним центром становила до 200 км. Це приносило незручності по лінії адміністративного обслуговування за браком телефонного і транспортного зв'язку [18, 12].

Усі ці явища виникли в результаті неправильного штучного встановлення державного кордону. На дві частини часом були поділені села, окремі приміщення, залізничні депо, ринки, установи. Красномовно про наслідки адміністративної реформи для окремих громад говорить лист секретаря Старобільського окружного парткому П. Казачкова Генеральному секретареві ЦК КП(б)У Л. Кагановичу: «Наш районний центр – селище Мілове – розташоване біля самої залізниці і являється досить великим торгівельним пунктом, що не поступається по товарообороту нашому окружному центру – Старобільську. Районний центр Північно-Кавказького краю, велика слобода Маньківка, розташований за 8 верст від залізниці і тяжіє до Міловського ринку. Щоб завадити цьому тяжінню, у 1924 р. місцева влада встановила навіть міліцейські кордони, які не пропускали на базар в Мілове селян. Ці заходи призводили до конфліктів, навіть з кримінальним присмаком. На залізничних коліях гинули люди, були суперечки, кому прибирати трупи». Подавалася пропозиція приєднати Маньково-Калитвенський район до Старобільського округу. Населення цього району складало близько 80% українці [18, 25 – 26].

У той час, коли все частіше озвучувалися плани організації Центральної Чорноземної області, до якої включалася і Курська губернія,

заяви населення прикордонних сіл про справедливе вирішення питання адміністративної приналежності територій, носили категоричний характер.

Партійні і радянські органи РСФРР цьому прагненню населення всіляко перешкоджали, аж до заборони винесення постанов та притягнення до кримінальної відповідальності особливо ініціативних мешканців [15, 10].

Складно констатувати і важко усвідомлювати, що лише український народ, який за чисельністю був одним із найбільших в Європі та мав свою, з глибоким історичним корінням, культуру, не заслужив права на національне самовизначення. Українці – досить велика нація, щоб це залишилося непоміченим. Про русифікацію українців у так званій робітничо-селянській державі говорила вся Європа. Неприєднання українських областей, що входили до складу бувших центральних губерній і Північно-Кавказького краю, до своєї історичної батьківщини лежало великою плямою на всій національній політиці радянської влади і глибоко зачіпало гідність українського народу [11, 11].

Таким чином, маємо підкреслити, що поспішність, з якою проводилася підготовча робота щодо облаштування кордонів, а також ті умови, в яких проходив сам процес перетворення в життя адміністративно-територіальної реформи, за браком коштів і відсутністю відповідних кадрів працівників, мала свій відбиток і на якості здійсненої роботи. Найбільші похибки були допущені в структурі деяких округів на самому початку розгляду проектів цілком свідомо, щоб не ламати міжреспубліканські кордони, ще недостатньо вивченої і проведеної нової реформи.

Пострадянські національно-державні утворення та їх кордони відтворили адміністративно-територіальну карту СРСР. Колишні адміністративні кордони між радянськими республіками стали в нових реаліях міждержавними кордонами. Цей факт визнається усім світовим співтовариством. Останнім часом в російсько-українських відносинах виникає багато протиріч, серед яких, зокрема, територіальні претензії та економічний тиск. Корінь цих проблем ховається в історичному минулому.

Відсутність чіткого визначення державних меж між Україною і Російською Федерацією породжує час від часу суперечності, а іноді і абсурдні непорозуміння.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Державна картографо-геодезична служба України (1991 – 2006 рр.) / За ред. Р.І. Сосси. – К.: НДІГК, 2006. – 376 с.: іл.
2. Кузьменко В.Б. До історії формування північно-східного та східного кордонів України (1917 – 1925 рр.) // Університетські наукові записки. – Одеса. – 2005. - №4 (16). – С. 26 – 30.
3. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України в м. Києві (далі – ЦДАВОУ). – Ф.2. – Оп. 1. – Спр. 47. – 165 арк.
4. Білик Б. Як встановлювали кордони України в 1918 – 1928 рр. // Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. – 2005. – № 5. – С. 102 – 108.
5. Ленін В.І. Лист до робітників і селян України з приводу перемог над Денікінім / В.І. Ленін // Вибрані твори : В 3-х т. Т. 3. – К. : Політвидав України, 1983. – С. 216 – 220.
6. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства. – 1921. – № 1. – 3 января. – С. 11 – 12.
7. Сагач О. М. Діяльність Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК із здійснення реформи територіального устрою в УСРР (20-ті рр. ХХ ст.): Автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня канд. іст. наук: спец. 07.00.01 – історія України. – Київ, 2011. – 20 с.
8. Резолюции IV сесии ВУЦВК VII созыва // Коммунист. – 1923. – 6 ноября.
9. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО). – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 490.

- 10.ЦДАВОУ. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1808. – 139 арк.
- 11.ЦДАВОУ. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 3275. – 20 арк.
- 12.ЦДАВОУ. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр 1742. – 112 арк.
- 13.ЦДАВОУ. – Ф.1 – Оп. 2. – Спр. 1710. – 134 арк.
- 14.Карбузан В.М. Украинцы в мире: динамика численности и расселения. 20-е годы XVIII века – 1989 год: формирование этнических и политических границ украинского этноса / В.М. Карбузан; Институт российской истории РАН. – М.: Наука, 2006. – 658 с.
- 15.ЦДАВОУ. – Ф. 1. – Оп. 3. – Спр. 622. – 38 арк.
- 16.Державний архів Російської Федерації (далі – ДАРФ). – Ф. Р-5677. – Оп. 1. – Спр. 168. – 34 арк.
- 17.ДАРФ. – Ф. Р-5677. – Оп. 3. – Спр. 85. – 18 арк.
- 18.ЦДАГО. – Ф. 1. – Оп. 20. – Спр. 2228. – 51 арк.