

*Губань Р. В.
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правознавства
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова (м. Київ)*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ В УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ
ТА УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВІ В 1918-1919 РОКАХ
(до 100-річчя прийняття закону “Про поділ України на землі”)**

Недоліки адміністративно-територіального устрою, які залишилися Українській Народній Республіці у спадок від Російської імперії, а також бажання повернутися до джерел власної державності, спонукали керівництво УНР до прийняття нового нормативно-правового акту, який би врегулював адміністративно-територіальний устрій. І 6 березня 1918 р. був прийнятий Закон “Про поділ України на землі”. Відповідно до першого пункту зазначеного вище акту, поділ України на “губернії і уїзди” скасовувався. Натомість Українська Народна Республіка розділяється на такі землі (п. 2 Закону): 1) Підляще, центр Боресть; 2) Волинь, центр Луцьк; 3) Погорина, центр Рівне; 4) Болохівська земля, центр Житомир; 5) Дреговська земля, центр Іскорость; 6) Дреговицька земля, центр Мозир; 7) Київ з околицею (приблизно на 20-30 верст); 8) Поросє, центр Біла Церква; 9) Черкащина, центр Черкаси; 10) Побоже, центр Умань; 11) Поділе, центр Камінець; 12) Брацлавщина, центр Вінниця; 13) Подністрове, центр Могилів; 14) Поморе, центр Миколаїв; 15) Одеса з околицею; 16) Низ, центр Єлизавет; 17) Січа, центр Катеринослав; 18) Запороже, центр Бердянськ; 19) Нове Запороже, центр Херсон; 20) Азовська земля, центр Маріуполь; 21) Сіверщина, центр Стародуб; 22) Чернигівщина, центр Чернигів; 23) Переяславщина, центр Прилука; 24) Посеме, центр Конотоп; 25) Посуліє, центр Ромен; 26) Самара, центр Кремінчук; 27) Полтавщина, центр Полтава; 28) Слобідщина, центр Суми; 29) Харків з околицями сумежними; 30) Донеччина, центр Славянськ; 31) Подонє, центр Острогожськ; 32) Половецька земля, центр Бахмут [1]. Однак, незважаючи на прийнятий закон, згідно повідомлення Генерального писарства від 30 березня 1918 р. територія УНР ділилася на губернії і повіти [2, с. 49].

В ст. 5 Конституції Української Народної Республіки (Статуті про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квітня 1918 р. називалися нові адміністративно-територіальні одиниці замість скасованих “губерній і уїздів”: “Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації” [3].

Однак і після ухвалення Конституції і після приходу до влади гетьмана П. Скоропадського прийнятий 6 березня 1918 р. Закон “Про поділ України на землі” так і не був втілений в життя. Так, у повідомленні Міністерства внутрішніх справ від

15 червня 1918 р. йшлося: “Для адміністративного упорядкування частин губерній, які відходять від Радянської Російської Республіки до України, ці частини губерній тимчасово до остаточного розв’язання питання про поділ України на нові адміністративні округи, підлягають під владу губерніяльних старост: повіти: Акерманський Бесарабської губернії – до Херсонської губернії; Хотинський Бесарабської губернії – до Подільської губернії; Речицький, Пінський і Мозирський Мінської губернії – до тимчасово утвореної Поліської губернії; Гомельський Могилівської губернії, Путивльський і Рильський Курської губернії – до Чернігівської губернії; Суджанський, Грайворонський, Білгородський, Корочанський і Новоскальський Курської губернії – до Харківської губернії [4, с. 5]. Нами був віднайдений в архіві список губерній та повітів із зазначенням кількості волостей в кожному з них. Однак, на жаль, на ньому відсутня дата. Хоча, з огляду на його розташування у справі і її датування, очевидно, що йдеться про липень 1918 р. Відповідно до цього документу, адміністративно-територіальний устрій був таким: Бесарабська губернія – 2 повіти, Волинська – 12, Воронежська – 5, Катеринославська – 8, Київська – 13, Курська – 8, Мінська – 3, Могилівська – 1, Подільська – 9, Полтавська – 15, Таврійська – 3, Харківська – 11, Херсонська – 6, Холмська – 11, Чернігівська – 15, Буковина – відсутня цифра, Галичина – 42 цілих і 5 частково. На жаль, через поганий стан документа не завжди можна зрозуміти кількість повітів у губерніях, а у частині губерній дані про повіти відсутні [4, с. 3]. Однак, чітко зрозуміло, що продовжував існувати поділ на губернії, повіти та волості.

3 лютого 1919 р. відбулася чергова спроба реформувати адміністративно-територіальний устрій. У витязі з журналу засідання Ради Народних Міністрів йшлося про пропозицію Голови Ради Міністрів про утворення у зв’язку з проведенням реформи про управління освітою міжвідомчої комісії нового адміністративного поділу земель. В результаті постановили: “Утворити при Міністерстві внутрішніх справ комісію в складі представників Міністерства внутрішніх справ, народного господарства, освіти, фінансів, юстиції, а також інших міністерств, коли те чи інше з них визнає потрібним делегувати в комісію свого представника”. В рішенні також було зазначено, що комісія при проведенні поділу мала заслуховувати висновки місцевих організацій.

Невирішеність питання про проведення реформи адміністративно-територіального устрою почала загрожувати національній безпеці держави. 23 серпня 1919 р. Головне управління Генерального штабу звернулося з проханням надати схему нового адміністративно-територіального поділу УНР “оскільки потреба в цій схемі дуже велика” [5, с. 4]. На своє звернення 26 серпня 1919 р. із Кам’янця Головне управління Генерального штабу отримало відповідь, що Міністерство внутрішніх справ не тільки не має закону про новий поділ земель УНР, але навіть ще не приступило до складання відповідного законопроекту [5, с. 3]. Далі у справі йшов листок із системою адміністративно-територіального поділу: Київська губернія –

13 повітів, Волинська – 12, Подільська – 13, Катеринославська – 8, Полтавська – 15, Харківська – 17, Херсонська – 7, Чернігівська – 18, Таврійська – 3, Поліська – 3, Холмська – 12 [5, с. 5-6].

Таким чином, на жаль, можна констатувати, що незважаючи як на прагнення реформувати застарілий адміністративно-територіальний устрій Російської імперії, який не відповідав вимогам сьогодення, так і на бажання змінити назви адміністративно-територіальних одиниць на питоמו українські, прийнятий 6 березня 1918 р. Закон “Про поділ України на землі” так і не був (як і багато інших проектів) втілений у життя. У той же час, правова спадщина Української Народної Республіки та Української Держави могла б бути реципіювана українськими державними органами української держави при проведенні реформи адміністративно-територіального устрою на сучасному етапі. Принаймні, в аспекті термінології.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон “Про поділ України на землі” [Електронний ресурс] : Режим доступу: http://yury108.blogspot.com/2012/08/1918_31.html
2. ЦДАВО ф. 1216, Оп. 1, Спр. 9.
3. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) [Електронний ресурс] : Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
4. ЦДАВО ф. 1064, Оп. 1, Спр. 292.
5. ЦДАВО ф. 1092, Оп. 2, Спр. 81.

Іванова А. Ю.
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
відділу історико-правових досліджень
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України (м. Київ)

ДЕЯКІ РОЗДУМИ ЩОДО ПАРАДИГМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОДІЙ 1917–1921 рр.

Головним здобутком революційного руху кінця XIX – початку XX століття стало визнання принципу рівноправності народів та права народу на самовизначення, що були покладені в основу миру після I Світової війни. Саме реалізація права українського народу на самовизначення стала основною юридичною підставою проголошення суверенітету Української Народної Республіки. Низка революційних рухів і процесів, локалізованих переважно на українських територіях та головним результатом яких стало проголошення УНР 7 (20) листопада 1917 року, дістали в історіографії загальну назву “українська революція”.