

Магновський Ігор Йосифович –
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри конституційного
та міжнародного права КНУВС

ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ У СКЛАДІ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Досліджено характерні особливості основних етапів територіальних змін українських земель у складі іноземних держав на початку ХХ ст.

Исследованы характерные особенности основных этапов территориальных изменений украинских земель в составе иностранных государств в начале ХХ ст.

The characteristic features of the basic stages of territorial changes of Ukrainian earths in the foreign states composition on the beginning of 20-th century are probed.

Ключові слова: територіальний устрій; українські землі; іноземні держави.

Територіальний розвиток українських земель пройшов багатоступінчастий складний процес геополітичних змін протягом усієї історії України. Проте той адміністративно-територіальний поділ, який існує нині, завдячує своїм статусом попередньому історичному періоду – Українській РСР. Складні геополітичні умови, світові війни і визвольні змагання – це ті фактори, що вплинули на дійсний стан речей у системі адміністративно-територіального устрою сучасної України. Для того щоб зрозуміти причинно-наслідкові зв'язки та умови, в яких вирішувалися проблеми сучасного територіального устрою, важливо піддати ретельному науковому розгляду генезу етапів територіального розвитку України, серед яких дослідження даного періоду посідає одне з найістотніших місць, а отже, актуальність зазначеної теми не викликає ніякого сумніву.

Досліджувану проблематику вивчали багато науковців, зокрема, М. Баймуратов, В. Гакман, І. Бутко, В. Волков, Р. Давидов, І. Дробуш, В. Калініченко, В. Макарчук, І. Рибалка, І. Скуратович та ін. Науковці намагалися систематизувати територіальні зміни в контексті загальноісторичного процесу чи в рамках окремих проблем. Водночас недостатньо спеціалізовано вивчався комплекс проблем, пов'язаних з територіальним устроєм України у складі іноземних країн саме у період, що досліджується.

Метою та завданням даної статті є дослідження характерних особливостей територіального устрою українських земель у складі іноземних держав на поч. XX ст., а також генези та основних етапів територіальних змін.

Так, після Лютневої революції 1917 р. в українських землях активізувався національно-визвольний рух. Роль України у федералістському русі, що охопив російські терени після Лютневої демократичної революції 1917 р., була значною. Керівники українського національного руху, які виступали спадкоємцями визвольних традицій кирило-мефодіївців та М. Драгоманова, зберегли вірність їх ідеям східноєвропейської та загальноросійської федерації, вважаючи останню головною передумовою реалізації своєї стратегічної мети – створення всеєвропейського демократичного об'єднання народів. Підсумовуючи значення ініційованого Центральною Радою З'їзду народів-федералістів 8–15 вересня 1917 р., слід вказати на колосальний політичний резонанс його рішення: Тимчасовий уряд і всеросійська демократія змогли наочно переконатися, що ідея федеративної перебудови держави охопила громадськість численних націй колишньої імперії – протистояти їй безглуздо. Що ж стосується України, то після З'їзду її роль як осередку руху за федерацію ще більше посилилась, а Київ став його координаційним центром.

Проте оптимістична атмосфера, що склалася на З'їзді народів та навколо нього, справила й негативний вплив на керівників Центральної Ради, особливо М. Грушевського, котрі явно переоцінили власну роль у створенні на руїнах колишньої імперії федеративної демократичної республіки. Насправді ж розвиток внутрішньополітичної ситуації у Росії явно не сприяв реалізації амбітних планів українських провідників, а обрана 16 вересня 1917 р. президія Ради народів на чолі з М. Грушевським фактично не діяла. Разом із тим федералістські позиції керівництва Центральної Ради і тверде його переконання в необхідності перетворення унітарної Російської держави на спілку народів не дозволили Києву визнати більшовицький Раднарком як загальноросійську владу, а вимога сформувати загальноросійський соціалістичний уряд з представників самоврядних регіонів призвела до прямо протилежного наслідку – збройного конфлікту з ленінським урядом і залучення німецько-австрійських військ для порятунку УНР від більшовицької агресії [1, с. 114].

29 квітня члени Центральної Ради в останній раз зібрались на своє засідання. На цьому засіданні Центральна Рада прийняла "Конституцію Української Народної Республіки" й обрала президентом УНР М. Грушевського. На початку у загальній частині Конституція УНР проголошувала: "Відновивши своє державне право, як Українська Народна Республіка, Україна, для кращої оборони свого краю, для певнішого забезпечення права і охорони вільностей, культури та добробуту своїх громадян проголосила і нині єсть державою суверенною та ні від кого не залежною. Суверенне право в Українській Народній Республіці належить народові України, цебто громадянам УНР всім разом. Це своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори України". Територія УНР оголошувалася неподільною, але вказувалося, що, не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надое своїм землям, волостям і громадянам права широкого самоврядування [2, с. 25].

У 1917–1920 рр. українські землі у складі УНР зберігали адміністративно-територіальний устрій імперської моделі: губернії – повіти – волості. Столицею УНР був Київ. Проте у березні 1918 р. Мала Рада УНР прийняла "Закон про поділ України на землі", відповідно до якого територія УНР мала бути поділена на 32 землі, кожна з яких дорівнювала 3–4 повітам. Але цей закон не був втілений у життя, оскільки з приходом до влади П. Скоропадського (квітень 1918 р.) було збережено стару губернську систему поділу, яка існувала також у часи Директорії С. Петлюри до 1920 р.

Водночас у Західноукраїнській Народній Республіці залишався австрійський поділ на округи. Столиця ЗУНР змінювала своє розташування зі Львова до Тернополя, Станіслава, Кам'янка-Подільського та остаточно до "Злуки" 22 січня 1919 р. [3].

У Криму в часи визвольних змагань також відбувались державотворчі процеси. Територіальний устрій і законодавство урядів А. Денікіна і П. Врангеля можна охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли нормативно-правові акти приймалися тільки у разі потреби швидкого реагування на конкретні політичні й воєнні обставини. Звідси і відсутність власних кодифікованих актів у галузі територіального устрою, належної законодавчої процедури і чіткої системи нормативно-правових актів. Усі перелічені проблеми зумовили значну увагу цих державних утворень до колишнього російського законодавства, чинність якого не припинялася [4, с. 93–99].

Після приходу до влади на більшості території України більшовиків в адміністративно-територіальному устрою відбулися значні зміни. Зокрема, задекларована партійно-державним керівництвом України лінія визначення пріоритетів у розвитку адміністративного устрою приписувала "розглядати УСРР як єдине політичне, адміністративно-господарське і культурно-національне ціле". Постановою Президії ВУЦВК "Про ліквідацію губерній і перехід на триступеневу систему

управління" від 3 червня 1925 р. ліквідовано адміністративно-територіальний поділ республіки на губернії, територія УСРР ділилася на округи і райони. Цим фактично було завершено першу радянську адміністративно-територіальну реформу в Україні, в результаті якої повністю ліквідували колишній адміністративно-територіальний поділ і перейшли на нову організацію діяльності державно-управлінського апарату [5, с. 31].

Така перебудова викликала необхідність реформування місцевих органів державної влади та управління, певного скорочення державного апарату і спрощення його функціонування відповідно до нових умов.

У 1930-х роках розпочалося формування триступеневої системи адміністративного управління "центр – область – район". При визначенні нових підходів до районування республіки враховувалися потреби господарського будівництва, природні, історичні, національні й побутові особливості, умови економічного тяжіння районів, забезпечення транспортними магістралями і зв'язком, інтереси скорочення, спрощення і вдосконалення державного апарату тощо [5].

Упродовж реформи 1923 р. кількість губерній зменшилася з 12 до 9, замість 102 старих повітів було створено 53 округи, замість 1989 волостей – 706 районів, кількість сільрад зменшилася з 15 696 до 9307 [6, с. 15]. Крім зменшення апарату переваги нової системи вбачалися у наближенні влади до населення і концентрації пролетаріату навколо створення центрів, здатних "дати здорову пролетарську основу для радянського будівництва" [6]. Метою реформи проголошувалося "перенесення всієї ваги роботи у сферу радянського будівництва і залучення до цієї роботи широких селянських мас". Четверта сесія ВУЦВК 7 скликання (листопад 1923 р.) визнала "принципи, покладені в основу нового районування, цілком правильними, а проведену реформу – такою, що виправдала поставлену перед нею мету скорочення й зміцнення рад-апарату й наближення його до населення" [7].

Урахування національного моменту в районуванні вилилися у форму створення у місцях компактного проживання національних меншин національних районів, селищних, сільських рад з діловодством національними мовами. Оскільки витримати загальноукраїнські критерії щодо чисельності населення в районах і сільрадах при такому принципі їх формування було неможливо, довелося знизити для національних районів і сільрад загальноприйняті норми. У 1924–1925 рр. на території УСРР діяли 7 німецьких, 4 болгарських, 1 польський, 1 єврейський національні райони. У кінці 1924 р. на території Одеської і Подільської губерній, що примикала до р. Дністер, було створено Автономну Молдавську РСР.

Утворення Молдавської АРСР справедливо розглядається українськими дослідниками як відкрите втручання центру у справи УСРР, порушення її територіальної цілісності [8, с. 96]. Воно було продикто-

ване геополітичними міркуваннями – нова автономія мала стати плацдармом зовнішньополітичної боротьби СРСР за Бессарабію, яка до 1917 р. перебувала у складі Росії. У свою чергу, Г. Котовський, який ініціював постановку цього питання перед ЦК РКП(б), доводив, що Молдавська АРСР “стала б об’єктом привернення уваги і симпатій бессарабського населення і дала б ще більший привід претендувати на возз’єднання з нею Задністров’я” [9, с. 231–232].

Отже, впродовж десятиліття в адміністративно-територіальному устрої чотири рази відбувалися кардинальні зміни, що дає підставу говорити про цілковитий провал адміністративно-територіальної реформи. Пояснювалося він насамперед волюнтаристськими методами в її проведенні, а також надто слабкою, особливо на трьох останніх етапах, опорою на науку. Сумний досвід адміністративно-територіальних реформ 20–30-х рр. показав, наскільки мало важили для влади історичний досвід і поради кваліфікованих фахівців [10].

Західноукраїнські землі, ввійшовши до складу Польщі й Румунії, так само прийняли територіальний устрій цих країн.

18 червня 1919 р. Рада Міністрів Паризької конференції офіційно дозволила польському уряду застосувати збройні сили для окупації Східної Галичини, а 20 листопада 1919 р. було підписано Договір між Союзними державами і Польщею щодо Східної Галичини, за яким Галичина ставала окремою автономією, якою впродовж 25 років мала адмініструвати Польща.

Наслідком переговорів між УНР та польським урядом став Варшавський договір 1920 р., за яким Польща, визнавши незалежність УНР, отримала 1/5 території України. Водночас переговори між радянською Росією та Польщею закінчилися мирним договором, за умовами якого до Польщі відходила вся Західна Україна (Холмщина, Підляшшя, Західна Волинь та Західне Полісся). Такий східний кордон Польщі проіснував 18 років.

У березні 1920 р. Східній Галичині Польща надала офіційну назву Східна Малопольща і цього ж року законами поділила Галичину на Львівське, Станіславське, Тернопільське і Краківське воєводства, а Волинь стала Волинським воєводством.

26 вересня 1922 р. польський сейм ухвалив закон “Про принципи загального воєводського самоврядування”, зокрема, Львівського, Тернопільського і Станіславського воєводств, за яким українцям надавалась автономія. Завдяки цьому закону Рада Послів визнала 14 березня 1923 р. суверенні права Польщі на Східну Галичину [11, с. 64–66].

Особливим етапом у спробі нормалізації відносин між Радянською Росією та Румунією, після невдалих двосторонніх переговорів 9–14 лютого 1920 р. у Копенгагені, стала радянсько-румунська прелімінарна конференція, що проходила у Варшаві 22 вересня – 25 жовтня 1921 р. Саме під час її проведення сторони розкрили сутність своїх доказів щодо бессарабського питання. Аргументація ру-

румунської сторони зводилась ось до чого: з точок зору "історичної" та "національної", Бессарабія складала інтегральну частину Румунії до 1812 р.; з точки зору "етнографічної", населення Бессарабії значною мірою є румунським; з точки зору принципу національного самовизначення, Бессарабія приєдналася до Румунії за рішенням "Сфатул церій" – парламенту Молдавської Народної Республіки, яка була визнана урядом Керенського; що стосується перетину Пруту румунськими військами, то вони ввійшли до Бессарабії на прохання "Сфатул церій" і залишилися там у зв'язку з рішенням про приєднання краю до Румунії. Аргументація ж радянської сторони будувалася на тому, що Румунія володіє Бессарабією за правом воєнної сили, претензії на законність такого володіння є неспроможними; Бессарабія не могла бути у 1812 р. нерозривною частиною Румунії, котра як об'єднана держава утворилася 1859 р. і була визнана 1878 р.; "Сфатул церій" не мав повноважень вирішувати питання про приєднання Бессарабії до будь-якої держави, оскільки цей орган не був виборним і визнаним центральною владою, його рішення прийняті в умовах окупації під прямим тиском воєнної сили; угода радянського керівництва і генерала Авереску від 5–9 березня 1918 р. передбачала евакуацію румунських військ з Бессарабії впродовж двомісячного терміну і була порушена румунською стороною. Досить суттєвою різницею в аргументації було обгрунтовування радянською стороною проблеми Бессарабії, головним чином, як територіальної. Дипломатії обох країн виробили на той час жорсткий стереотип для офіційної аргументації своїх позицій і впродовж принаймні 20-х років неухильно їх обстоювали як під час двосторонніх зустрічей, так і на міжнародних форумах. Для румунської сторони сама постановка питання про Бессарабію на будь-яких переговорах вважалася неприйнятною. Радянське керівництво пов'язувало можливість досягнення міжнародних домовленостей із обговоренням бессарабської проблеми (або, у крайньому разі, із визнанням існуючого спірного питання щодо кордонів). Жодних результатів, як і Варшавська конференція, не мали зустрічі дипломатів обох країн у Генуї, Гаазі, Лозанні, Тирасполі, Одесі та Відні [12].

26 червня 1940 р. В. Молотов вручив румунському послу в Москві Г. Давідеску ноту ультимативного характеру з вимогою передачі Радянському Союзу Бессарабії та північної частини Буковини. Отримавши ноту, румунське керівництво почало спішно зондувати по дипломатичних каналах позиції Німеччини, Італії, Греції, Туреччини та Югославії, однак, не знайшовши потрібної підтримки і намагаючись уникнути тяжких наслідків, зокрема воєнних дій, воно було вимушене погодитися з умовами евакуації, зазначеними у радянській ноті [13].

Після приєднання Північної Буковини до УРСР, у цьому регіоні було впроваджено уніфіковану радянську систему територіального поділу.

Проте напередодні Другої світової війни Радянський Союз у процесі виконання умов пакту Молотова-Ріббентропа анексував західноукраїнські землі до складу УРСР. На серпневих переговорах у Кремлі радянська сторона домовлялася з Берліном про сфери впливу в Східній Європі, що було звичною практикою дипломатії того часу. Незважаючи на те, що обидві сторони виявили взаємну заінтересованість у проведенні територіальних змін за рахунок Польщі, ці зміни могли бути здійснені й допустимими в тогочасному міжнародному праві мирними засобами, подібно до того, як у вересні-жовтні 1938 р. Німеччина, Польща та Угорщина провели бажані для себе територіальні зміни коштом Чехословаччини.

Рішення Гітлера розпочати війну проти Польщі 1 вересня 1939 р. не було узгоджене з СРСР. Поява німецьких військ у погодженій радянській сфері впливу, плани створення маріонеткової Західної України чи як альтернатива – передачі її території Угорщині стали не лише порушенням досягнутих 23 серпня 1939 р. у Москві відкритих і тоємних угод, але й створювали цілком реальну політичну і військову небезпеку для Союзу РСР та Української РСР. Відтак вступ Червоної армії до Західної України та Західної Білорусії став реалізацією так званого “права на самопомогу”, що на той час було звичаєвою нормою діючого міжнародного права. Подібні кроки здійснювали протягом Другої світової війни і Західні демократії (англо-американська окупація Ісландії, спільний ввід англійських та радянських сил у формально незалежний Іран тощо) [14].

З початком Другої світової війни у територіальному устрої українських земель, в умовах нацистського окупаційного режиму різні територіальні одиниці України мали різний адміністративний статус.

Таким чином, серед особливостей територіального устрою українських земель у складі іноземних держав на початку ХХ ст. слід виділити три періоди: перший – з початку визвольних змагань до загарбання українських земель у 1920 р; другий – окупації та третій – початку нових визвольних змагань у рамках руху опору до початку Другої світової війни. Територіальний устрій українських земель за час української державності відповідав українським етнонаціональним кордонам, проте загарбницька політика сусідніх країн не дозволила сформувати власну конституційну традицію закріплення статусу територіальних одиниць і державності в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Матвієнко В. М. Українська дипломатія 1917–1921 років: на теренах постімперської Росії / Матвієнко В. М. – К. : Вид-поліграф. центр “Київський університет”, 2002. – 373 с.
2. Калініченко В. В. Історія України / Калініченко В. В. – Х. : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2004.
4. З. : 1917–2003 рр. – 628 с.

3. Адміністративно-територіальний устрій України у IX – XXI ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://who-is-who.com.ua/bookmaket/ukrinvest2007/3/7/2.html>.
4. Велігодський Д. В. Законотворчість військово-авторитарних режимів А. І. Денікіна і П. М. Врангеля в Криму (1919–1920 рр.) / Д. В. Велігодський // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 4. – С. 93–99.
5. Скуратович І. М. Адміністративно-територіальний устрій України у 1920–1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження / Скуратович І. М. – Х. : Видавець СПД ФО Н. М. Вапнярчук, 2004. – 192 с.
6. Буценко А. К вопросу районирования Украины / Буценко А. – Х. : Госиздат Украины, 1925. – 27 с.
7. ЦДАВО України. – Ф. 1. – Оп. 2. – Спр. 1807. – Арк. 2.
8. Дністрянський М. С. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій / Дністрянський М. С. – Львів : Світ, 1992. – 219 с.
9. Сергійчук В. Етнічні межі і державний кордон України / Сергійчук В. – К. : Українська видавнича спілка, 2000. – 431 с.
10. Верменич Я. Реформування адміністративно-територіального устрою УРСР у 20–30-х рр.: прорахунки й уроки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.history.org.ua/Zbirnyk/10/6.pdf>.
11. Юхимюк О. Примусове включення західноукраїнських земель до складу Польщі / О. Юхимюк // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали VIII регіональної науково-практичної конф., 13–14 лютого 2002 р. – Львів : Юрид. ф-т Львівського нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2002. – С. 64–66.
12. Гакман С. Буковинська проблема на Версальській мирній конференції / С. Гакман // Буковина – мій рідний край : матеріали III Історико-краєзнавчої конф. молодих дослідників, студентів та науковців (Чернівці, 17 травня 1998 р.). – Чернівці : Золоті літаври, 2000. – С. 36–39.
13. Гакман С. До питання приєднання Бессарабії та Північної Буковини до СРСР / С. Гакман // До витоків назви краю Буковина (600-річчя першої писемної згадки) : тези доповідей та повідомлень II Буковинської історико-краєзнавчої конф., Чернівці, 2–3 жовт. 1992 р. – Чернівці : Рута, 1992. – С. 24–25.
14. Макарчук В. С. Родянсько-нацистська змова 23 серпня 1939 р. у світлі доктрини інтертемпорального права / В. С. Макарчук // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – Симферополь, 2005. – Т. 18 (57). – № 2. Юридические науки. – С. 13–21.