

ВОЛОСТЬ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ

У статті йде мова про генезис поняття «волость». Простежується зміна критеріїв до утворення цієї адміністративно-територіальної одиниці. Робиться пропозиція про відновлення волості як адміністративно-територіальної одиниці.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, волость, район, село.

Губань Р. В. Волость как административно-территориальная единица.

В статье идет речь о генезисе понятия «волость». Прослеживается изменение критериев к образованию этой административно-территориальной единицы. Делается предложение о возобновлении волости как административно-территориальной единицы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, волость, район, село.

Guban R. V. Parish as an administrative and territorial unit.

In the article referred to the genesis of the concept of «parish». Observed changes in the criteria for the formation of the administrative-territorial unit. Is the proposal to resume parish as an administrative and territorial unit.

Keywords: administrative-territorial structure, administrative and territorial unit, parish, village, district.

Про необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні мова йде достатньо давно. Однак, незважаючи на це, реформа так і не була проведена. Як зазначають експерти, однією з причин була недостатня наукова розробленість цього питання. З нашої точки зору, при проведенні реформи адміністративно-територіального устрою України необхідно було б враховувати також й історичний досвід.

Проблемі проведення адміністративно-територіальної реформи приділяли увагу такі українські вчені, як В. М. Баранчук, А. Б. Гетьман, М. І. Корнієнко, І. Й. Махновський, В. П. Новик, В. Ф. Погорілко, О. В. Совгіря, Н. Г. Шукліна, Л. І. Тварковська, В. М. Шаповал, Л. Т. Шевчук, Я. В. Шевчук та ін. Однак вони окремо не розглядали волость як адміністративно-територіальну одиницю. Отже, метою цієї статті і є дослідження волості як адміністративно-територіальної одиниці.

Відразу хочемо відзначити, що поняття «волость» не було сталим. Воно постійно трансформувалось. У літописах Київської Русі волостью нерідко називали князівство, наприклад, Чернігівська волость, Рязанська волость тощо. Згодом волость, або удільне князівство, – це частина адміністративно-територіальної одиниці під назвою «земля». Сама ж волость складалася з кількох вервей, а верв – з декількох поселень. Проте вже у XIII–XIV століттях волостью у Північно-Східній Русі називалася територіальна громада на великокняжій або монастирській землях [1, с. 80].

Територія Галицько-Волинського князівства спочатку поділялася на тисячі й сотні, а пізніше, унаслідок адміністративних реформ, – на воєводства й волості [2, с. 259]. Таким чином, ця адміністративно-територіальна одиниця була характерною і для Галицько-Волинського князівства. Як вказує І. Й. Магновський, така система адміністративно-територіального устрою проіснувала до входження українських земель до іноземних країн: Польського королівства та Великого князівства Литовського [2, с. 256].

Однак згодом у Російській імперії вирішили повернутися до волосного устрою. Проте не на всій території імперії. За указом Павла I від 24 серпня 1797 року було введено волосний устрій у казенних селищах [3, с. 126]. Місцевості, де знаходилися казенні села, розділялися на волості. Територія волості визначалася в залежності від кількості населення і «просторості земель», але у волості не повинно було бути більше 3 тисяч душ. У кожній волості визначався центр – селище, в якому мало знаходитись волосне правління. До волосного правління входив голова, староста або виборний і один писар. У інших селищах волості обиралися лише старости. На кожні 10 дворів обиралися десяцькі [3, с. 126].

Однак згодом утворювати волості розпочали не лише там, де були розміщені казенні селища. Так, відповідно до Указу від 27 березня 1803 р. «О новом разделении Малороссийской губернии на поветы» у Чернігівській губернії повітовими містами стали також Остер, Кролівець та Сураж. У 1809 р. Новоміський повіт було перейменовано на Новозибківський. Наступні 100 років, як стверджує Р. Б. Воробей, майже не внесли змін до адміністративного поділу Чернігівської губернії. Вона складалася з 15 повітів, що поділялися на 187 волостей [4, с. 3].

У 1797 році у Криму теж було розпочато впровадження волосного устрою. Проте перевірка, організована Казенною експедицією, що була проведена у 1826 році, виявила, що лише у Дніпровському та Мелітопольському повітах волості мали визначену законодавством кількість населення. Натомість території, на яких мешкало татарське та ногайське населення, взагалі не були розподілені по волостях. І. В. Савченко цю ситуацію пояснює обережністю місцевої адміністрації щодо реформування традиційного адміністративного устрою татарських селищ [3, с. 127].

Після польського повстання 1830–1831 рр. російська влада вирішила на територіях конфіскованих маєтків шляхти, яка підтримала повстання, заснувати військові поселення. Конфісковані маєтки були передані до Військового міністерства. Причому військові поселення засновувалися не лише для посилення військової потуги держави, а й для того, щоб підірвати економічну міць польської шляхти, а також щоб попередити повстання шляхти у майбутньому. Києво-Подільські військові поселення були розподілені на 5 округів. До складу кожного округу входило 3 волості, які отримали порядкові номери. Волость складалася із сусідніх сіл, населення яких налічувало від 3 до 4 тисяч осіб [5, с. 40].

За підрахунками Б. В. Лугового у військове відомство було передано 19,5 % державних селян Київської губернії і 73 % Подільської. Військовим поселенням на території Київської та Подільської губерній у 1840 році було передано 262867 десятин придатної для сільськогосподарських робіт землі. Таким чином, територія військових поселень на 1856 рік уже становила 354003 десятин землі. Проте вже у 1857 році розпочався зворотний процес, що тривав до 1866 року, тобто до підписання наказу імператора від 25 жовтня 1866 року «Про передачу Південних поселень у підпорядкування загальних губернських і повітових управлінь» [5, с. 160].

Можна припустити, що така адміністративно-територіальна одиниця, як «волость», позитивно себе зарекомендувала при організації військових поселень. Очевидно, саме цим пояснюється, що при проведенні реформи 1861 року повіти по всій імперії були поділені ще й на волості. Утворення волості регулювалося Загальним положенням про селян, які вийшли з кріпосної залежності від 19 лютого 1861 року [1, с. 80]. У цьому положенні волость визначалася як адміністративна одиниця «селянського самоврядування», яка складалася із суміжних сіл, розташованих в одному повіті. Для утворення волості потрібно було не менше 300 душ чоловічої статі, але не більше 2 тисяч. Винятки допускалися з дозволу губернатора у разі великої скупченості населення або навпаки, у разі незаселеності території (так, приміром, Рахнянська волость Гайсинського повіту нараховувала 737 душ і три населені пункти, тоді як Гранівська волость – 6149 і шість населених пунктів [1, с. 82]). Максимальна відстань сіл від волосного центру не повинна була сягати 12 верст. При утворенні волості враховувався поділ на церковні приходи. З кожного приходу складалася одна волость. Якщо приход був невеликим, то волость формувалася з кількох приходів» [6, с. 52].

Процес утворення волостей тривав аж до 1917 р. Як пише В. І. Шабельников, на початку 1917 року Україна була «Південно-Західним краєм» Російської імперії, який поділявся на 9 губерній: Волинську, Катеринославську, Київську, Подільську, Полтавську, Таврійську (без Криму), Харківську, Херсонську, Чернігівську, які склались з 86 повітів та 1 652 волостей [7, с. 20]. Однак, як зазначає В. І. Шабельников, кордони губерній, повітів, волостей з XVIII століття майже не змінювалися, хоч потреби господарського розвитку постійно вимагали цього. Оскільки у зв'язку з розвитком капіталізму виросло багато нових міст, які за кількістю населення і розвитком промисловості значно випередили старі адміністративні центри, які поступово приходили в занепад [8, с. 55]. Так, наприклад, у Херсонській губернії Одеса і Миколаїв за кількістю населення, рівнем промисловості, торгівлі і культури набагато випередили свій центр Херсон [7, с. 20].

І навіть після революції 1917 р. й утворення УНР волость як адміністративно-територіальну одиницю вирішили зберегти. Відповідно до Закону від 6 березня 1918 року «Про адміністративно-територіальний поділ України», територія УНР поділялася на землі, волості та громади [7, с. 22]. Волосний устрій було вирішено закріпити і на конституційному рівні. В статті 5 Конституції Української Народної Республіки (Статуту про державний устрій, права і вольності УНР [9]) було

сказано: «Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації» [9]. Натомість у нормативно-правовому акті під назвою «Закони про тимчасовий державний устрій України» від 1918 р., що був затверджений гетьманом Павлом Скоропадським, питання адміністративно-територіального устрою України не розглядалося [10].

У цей же період було остаточно затверджено адміністративно-територіальний устрій Української держави. Він мав такий вигляд: Волинська губернія складалася з 12 повітів, Катеринославська – з 8, Київська – з 12, Подільська – з 13, Полтавська – з 15, Поліський округ – з 3, Харківська – з 17, Херсонська – з 7, Таврійська – з 3, Чернігівська – з 18 повітів. Отже, Гетьманат ділився на 108 повітів та 1813 волостей. Населені пункти уряд поділив на першорядні (Катеринослав, Київ, Одеса, Харків, Миколаїв) та другорядні (всі інші міста) [11, с. 55].

Проте з приходом до влади більшовиків відбуваються зміни в адміністративно-територіальному устрої держави – висувається ідея про необхідність створення районів. Як зазначає О. В. Батанов, історично райони в Україні виникли на початку 1923 року [12, с. 230]. У 1923 році в Україні було затверджено 53 округи (замість 102 повітів) і 706 районів (замість 1989 волостей) [13]. В. П. Новик зазначав, що основною перевагою районів над волостями було те, що райони утворювалися у більшій відповідності із завданнями економічного розвитку територій [14, с. 307]. Як зазначав П. М. Ткачук, при виділенні районів основним критерієм була кількість населення – це 25–40 тис. осіб. Проте у 1923 році лише 65 % районів відповідало цьому критерію. Причиною було те, що в степовій чи лісовій зонах густота населення була незначною, а тому в межах району могли опинитися значні території. Крім того, у процесі реформи волості намагалися не ділити, а повністю включати їх у район. З огляду на це, до складу району могло увійти від однієї до чотирьох волостей [15, с. 100]. Однак повністю реформа адміністративно-територіального устрою у 1923 р. проведена не була. 3 червня 1925 року була прийнята постанова ВУЦВК від «Про ліквідацію губерній і про перехід на триступеневу систему управління». Таким чином, з 1 серпня 1925 року було ліквідовано 9 губерній, і територія України поділялася на 41 округу [16, с. 222].

Після утворення районів в УРСР до ідеї створення волостей вже не поверталися. Однак і сьогодні на доктринальному рівні ідея включення до системи адміністративно-територіального устрою України такої одиниці, як волость, залишається. Так, приміром О. О. Афоніна запропонувала нову триступеневу структуру територіального поділу України: волость, повіт та край [17, с. 166]. І це не єдина вчена, яка пропонує відновити волосний поділ.

І. О. Белебеха і В. В. Бакум переконані: на нинішньому низовому базовому рівні управління – сільському (селищному) – в сільради виникли функції більш складні, які їй не під силу вирішувати, а для районного рівня управління, на їх думку, вони занадто прості й нехарактерні. Тому вони доходять висновку, що виникає потреба у формуванні волосного рівня управління, який мав би бути підпорядкований районному [18, с. 23]. З їхнього погляду, волость має формуватися на базі декількох сіл навколо сільради найбільш розвиненого на цій території поселення. До того ж вони пропонують урахувати такі фактори: а) рівень розвитку виробничо-збутової, соціально-культурної та духовної сфер; б) територіальне розташування; в) наявність мережі шляхів; г) виробничі та торговельні зв'язки, кооперація в сферах діяльності; г) кількість населення; д) історичні зв'язки та традиції; е) площу території; є) наявність ліній зв'язку тощо. На думку авторів, частину простих функцій з районного рівня необхідно передати на більш низький – волосний для того, щоб населення волості могло ефективніше отримувати необхідні послуги. Вчені пропонують, щоб за погодженням з районними структурами до волості в певні дні та години приїжджали спеціалісти з районних служб і надавали відповідні послуги мешканцям волості.

На їхню думку, волосна територіальна громада має виконувати функції «законодавчого» характеру, «стратегічні» стосовно життєдіяльності своєї території. Ради громад сіл, старости сіл, їх заступники та секретарі мають сприяти реалізації в населених пунктах рішень волосної чи сільської ради, а сільська рада має реалізовувати на своїй території, у своїх населених пунктах постанови, прийняті волосною радою щодо розвитку сільських населених пунктів. Що ж до керівництва життєдіяльністю самої волості, то автори вважають, що його має здійснювати волосна рада на чолі з головою, заступниками та секретарем. Згадані вище вчені навіть розробили сферу повноважень, які могли б бути віднесені до компетенції волості [18; 35].

Більше того, науковці навіть змодельовали реалізацію своєї концепції на регіональному рівні. За їх підрахунками в Харківській області замість 381 сільради необхідно створити 114 волостей [18; 35].

Таким чином, не варто зверхньо ставитися до можливості «реанімації» ідеї утворення волості. Якщо подивитися на параметри волості (територія, кількість населення тощо), які пропонують І. О. Белебеха і В. В. Бакум, то можна зрозуміти, що йдеться про громаду, запропоновану у проєкті Р. П. Безсмертного. З нашої точки зору, доцільніше було б перейменувати адміністративно-територіальну одиницю «громада», яка розташована у сільській місцевості, на волость. По-перше, це б дозволило не плутати поняття «громада» і «територіальна громада». По-друге, саме поняття «волость» свідчило б про те, що ця територіальна громада є саме сільською. І, по-третє, у такий спосіб ми б відновили назву, яка здавна використовувалась на українських землях.

Список використаних джерел:

1. Мельничук О. Ф. Адміністративний апарат та органи самоврядування на Поділлі у другій половині ХІХ століття : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. Ф. Мельничук ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2000. – 209 с.
2. Магновський І. Й. Адміністративно-територіальний устрій Київської Русі: історико-правовий аспект / І. Й. Магновський // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 3. – С. 253–260.
3. Савченко І. В. Адміністративно-територіальний устрій Південної України (1775–1822 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / І. В. Савченко ; Запорізький держ. ун-т. – Запоріжжя, 2004. — 203с.
4. Воробей Р. Б. Передмова // Чернігівській губернії – 210 років. Збірник документів і матеріалів / Відп. ред. Р. Б. Воробей ; упорядники Р. Б. Воробей, І. І. Гаврись, І. М. Рябчук. – Чернігів : Десна Поліграф, 2012. – С. 3–5.
5. Луговий Б. В. Військові поселення на Правобережній Україні (1836-1866) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Б. В. Луговий ; Терноп. нац. пед. ун-т ім. В. Гнатюка. – Т., 2009. – 204 с.
6. Скакун О. Ф. Волость / О. Ф. Скакун // Юридична енциклопедія. –Т. 1 : А–Г. – 2001. – С. 672.
7. Шабельников В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою України в 1917–1940 / В. І. Шабельников. – Донецьк : Вид-во Донецького національного ун-ту, 2006. – 108 с.
8. Шабельников В. І. Адміністративно-територіальний устрій України: історичний досвід і уроки (1917 – червень 1941 рр.) : монографія / За заг. ред. д-ра іст. наук, проф. О. М. Бута. – Донецьк, 2011. – 306 с.
9. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/asambleya/konst_unr.php.
10. Закони про тимчасовий державний устрій України, 1918 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/asambleya/zakony_pro_tymch_derz_ustrij_1918.php.
11. Проданюк Ф. М. Внутрішня політика Української держави, 29 квітня – 14 грудня 1918 року : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Ф. М. Проданюк ; НАН України, Інститут історії. – 230 с.
12. Батанов О. В. Район / О. В. Батанов // Юридична енциклопедія. – Т. 5 : П–С. – 2002. – 736 с.
13. Ткачук П. М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02 / П. М. Ткачук ; Українська академія держ. управління при Президентові України. – К., 1999. – 204 с.
14. Новик В. П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні / В. П. Новик // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 38. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 301–308.
15. Тітенко З. В. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіального устрою обласного регіону (на прикладі Одеської області) : автореф. дис. ... канд. геогр. наук : 11.00.02 / З. В. Тітенко ; Одеський національний ун-т ім. І. І. Мечникова. – Одеса, 2007. – 20 с.
16. Сагач О. Діяльність Центральної адміністративно-територіальної комісії по підготовці до переходу на триступеневу систему врядування у 1924–1925 рр. // Регіональна історія України. Збірник наукових статей / Гол. ред. В. Смолій.; відп. ред. Я. Верменич. – Вип.5. – К. : Інститут історії України НАН України, 2011. – С. 209–222.
17. Афоніна О. О. Удосконалення територіальної організації розселення в Чернігівській області (суспільно-географічне дослідження) : дис. ... канд. геогр. наук : 11.00.02 / О. О. Афоніна ; Національний педагогічний ун-т ім. М. П. Драгоманова. – К., 2003. – 199 с.

18. Белебеха І. О. Адміністративно-територіальна реформа в регіонах України / І. О.Белебеха, В. В. Бакум // Харківський національний технічний ун-т сільського господарства ім. Петра Василенка. – Х. : ХНТУСГ, 2007. – 156 с.

** Губань Радим Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова.*