

РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНСЬКОЇ СРР 1930 РОКУ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЖИТТЯ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

**КУЗЬМЕНКО Наталя Олексіївна - провідний науковий співробітник
відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства
Верховної Ради України**

**ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8926-498X>
DOI 10.32782/LAW.2020.3.2**

Постановка проблеми

Нині в Україні реалізується реформа адміністративно-територіального устрою, сутність якої полягає у децентралізації влади, у тому числі й передачі від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, матеріальних ресурсів та відповідальності. В основу цієї реформи було закладено як положення Європейської хартії місцевого самоврядування, так і найкращі світові стандарти у сфері управління територіальними громадами. Разом з тим у процесі реалізації реформи значною мірою актуалізуються питання власного історичного досвіду реформування адміністративно-територіальної системи, зокрема й впливу такого реформування на життя окремих національних груп України. Зважаючи на це, дослідження впливу адміністративно-територіальної реформи 1930 року на життя національних меншин України набуває особливої актуальності.

Стан дослідження проблеми

Слід зазначити, що питання історії адміністративно-територіального реформування України вже певною мірою досліджувалися вітчизняними та зарубіжними науковцями, зокрема, О.В. Антонюк, О.Ю. Борисьонюк, Я.В. Верменич, Р.В. Губанем, Г.Г. Єфіменком, О.Л. Копиленком, В.С. Макарчук, Л.І. Рябошапком, І.М. Скуратович, І.Б. Усенком, Б.В. Чирком, О.Н. Ярмишом та ін. Водночас проблеми впливу адміністративно-територіальної реформи 1930 року на

суспільно-політичне, соціально-економічне та культурно-національне життя національних меншин України на сьогодні з'ясовані ще недостатньо та потребують поглибленого наукового осмислення.

Мета і завдання дослідження

Відтак, метою статті є системне дослідження впливу адміністративно-територіальної реформи 1930 року на життя національних меншин Української СРР.

Виклад основного матеріалу

Наприкінці 1920-х років керівництво Радянського Союзу остаточно відмовилося від «нової економічної політики», розпочавши докорінну перебудову держави, що отримала назву «радянська модернізація». Її складовими стали індустріалізація, колективізація та «культурна революція», що супроводжувалися масовими політичними репресіями. Реалізація цієї політики сприяла формуванню системи повного (тотального) контролю держави і партії над усіма сферами суспільного життя, утвердженню тоталітаризму. Усе це вимагало певної реорганізації чинної системи управління в державі, у тому числі й внесення істотних змін до чинної на той час системи адміністративно-територіального устрою держави.

Слід зазначити, що наприкінці 1920-х років в Українській СРР була сформована та успішно функціонувала триступенева система управління із відповідним адміністративно-територіальним поділом. Так, відпо-

відно до постанови ВУЦВК від 12 квітня 1923 р. «Про новий адміністративно-територіальний поділ України» замість чинних 102 повітів, які ділилися на 1989 волостей, було утворено 53 округи, що склалися із 706 районів. Крім того, було зменшено також і кількість сільських рад з 15696 до 9307. Разом з тим згідно з Постановою ВУЦВК від 3 червня 1925 р. «Про ліквідацію губернь й про перехід на трьохступеневу систему управління» було ліквідовано губернську ланку управління, а також дещо скорочено кількість округ УСРР [1]. Загалом наприкінці 1925 р. у складі Української СРР перебували: Автономна Молдавська СРР (створена 1924 р.), 41 округ, 680 районів, 10314 сільрад, 70 міських і 155 селищних рад. Таким чином, на середину 1920-х рр. замість чинної чотирьохступеневої системи управління (центр – губернія – округ – район) була утверджена триступенева система управління (центр – округ – район).

Подальше реформування адміністративно-територіальної системи було ініційовано у квітні 1929 р. на XVI партійній конференції ВКП(б). Зокрема, у відповідній резолюції цієї конференції ставилося завдання: «Піддати спеціальному вивченню підсумки районування, насамперед, з точки зору наближення апарату державного управління до мас робітників і працюючих селян. Оскільки вузловим пунктом, де реалізуються директиви партії і радянської влади, є район, сюди необхідно перенести центр ваги роботи із покращення і виправлення державного апарату. У відповідності з цим повинна бути переглянута структура окружного радянського апарату з точки зору забезпечення районних центрів якомога більшою кількістю перевірених комуністів, організаторів і спеціалістів» [2, с.653].

Згодом керівництво СРСР ухвалило рішення щодо створення низки дослідно-показових округів, яке було оформлено постановою ЦВК та РНК СРСР від 10 липня 1929 р. «Про дослідно-показові округи» [3]. Утворення цих експериментальних округів було покликано проаналізувати практику перенесення значної частини оперативних функцій, що виконували окружні органи

державної влади, до районних органів та сільрад.

Відповідно до постанови ВУЦВК та РНК УСРР від 30 серпня 1929 р. «Про організацію спробно-показової округи» в Україні експериментальними було визначено Вінницьку та Зинов'ївську округи [4]. Більшість функцій, що належали раніше окружним виконавчим комітетам вищезазначених округів, було передано райвиконкомам, міськрадам та сільрадам. За окрвиконкомами залишились переважно функції планування та здійснення контролю за роботою підпорядкованих органів. Водночас значна частина відділів окрвиконкомів була ліквідована, а натомість запроваджувалися відповідні нечисельні інспекції або окремі інспектори, що підпорядковувались безпосередньо голові окрвиконкому та підтримували тісний зв'язок із районними органами влади та сільрадами. При цьому всі працівники, що вивільнялися, спрямовувалися на роботу до районних органів влади та сільських рад.

Слід зазначити, що експеримент із перерозподілом функцій органів державної влади, а також відповідальних працівників між округом та районами був визнаний вдалим. Більше того, як зазначає вітчизняний дослідник Р.В. Губань, робота експериментальних округів виявилася значно ефективнішою, оскільки тепер округи змогли зосередитися на вирішенні стратегічних завдань та більше уваги приділяти плануванню [5, с.120]. Відтак, за результатами цього експерименту українське партійно-державне керівництво виявило ініціативу подальшого вдосконалення чинної адміністративно-територіальної системи республіки, зокрема й щодо скорочення кількості округів.

З метою подальшого вдосконалення чинної адміністративно-територіальної системи, у тому числі щодо скорочення витрат на утримання управлінського апарату, а також поліпшення економічного стану округів та районів 13 червня 1930 р. ВУЦВК і РНК УСРР видали постанову «Про реорганізацію округів УСРР», відповідно до якої було розформовано такі округи: Кам'янецький, Шепетівський, Коростенський, Ніжинський, Глухівський, Прилуцький, Ізюмський, Куп'янський, Старобільський, Тульчин-

ський, Первомайський, Роменський, Могилівський [6]. Території ліквідованих округів приєднувались до інших, а працівники управлінських апаратів спрямовувались на посилення районних органів влади та сільрад.

Втім, на етапі утвердження тоталітаризму, стратегія і тактика адміністративно-територіального реформування республіки визначалася вже на загальносоюзному рівні. Так, 15 червня 1930 р. за ініціативою Й.В. Сталіна на засіданні Політбюро ЦК ВКП(б) було розглянуто питання адміністративно-територіальної реформи та визнано «необхідним скасування округів і максимальне посилення районних організацій за рахунок працівників окружних організацій, що вивільняються, із встановленням безпосереднього зв'язку обкомів (крайкомів, національних ЦК) з районними організаціями» [7, арк.3].

Питання про необхідність ліквідації округів обговорювалося також на XVI з'їзді ВКП(б). Так, 27 червня 1930 р. Й.В. Сталін, виступаючи із політичним звітом ЦК ВКП(б), у черговий раз наголосив, що необхідно «наблизити партійно-радянський апарат до району і села для того, щоб отримати можливість своєчасно вирішувати найбільші питання сільського господарства, його підйому, його реконструкції». Торкаючись питань розвитку колективізації, він підкреслював, що «нині центр ваги колгоспного будівництва зміщений до районних організацій», і тому необхідно посилити райони «достатньою кількістю потрібних працівників». Для досягнення цієї мети Сталін пропонував скасувати округи, а за рахунок вивільнених окружних працівників посилити районні організації та пов'язати районні організації безпосередньо з областю (крайкомами, національними ЦК). При цьому Сталін зробив застереження, що ліквідацію округів необхідно проводити не відразу, а лише після проведення відповідної підготовчої роботи [8, с.45].

З метою обговорення практичних питань, пов'язаних із ліквідацією округів, 11 липня 1930 р. було скликано спеціальну нараду Комісії ЦК ВКП(б) і делегатів XVI з'їзду ВКП(б) (представників союзних

республік, країв і областей). На цій нараді було обговорено питання підготовки, особливості реалізації, а також визначено терміни її проведення – до 1 січня 1931 р. Проте, через чотири дні, 15 липня 1930 р. Політбюро ЦК ВКП(б) за ініціативою Сталіна ухвалює нову постанову «Про ліквідацію округів», відповідно до якої усі підготовчі роботи з ліквідації окружної ланки управління зобов'язувалось розпочати негайно та завершити їх у стислий термін [9, арк.10-11]. Такому поспіху у проведенні цієї реформи є досить просте та логічне пояснення: адже для окружного партійного і радянського апарату питання ліквідації округів було питання їх подальшої долі. Як справедливо зазначає О.П. Воробей, «можна лише уявити собі, який шок пережили сотні окружних чиновників, дізнавшись, що більшості з них доведеться покинути насиджені міські посади і переміститися до необлаштованої глушини районів» [10, с.90].

Вищезазначене рішення Політбюро ВКП(б) було оформлене у радянському порядку спільною постановою ЦК ВКП(б) і РНК СРСР від 23 липня 1930 р. «Про ліквідацію округів». Згідно з цією постановою ліквідація окружних органів влади повинна бути завершена до 1 жовтня 1930 р. Постановою також передбачалося, що усі матеріальні ресурси, бюджетні кошти, підприємства, соціально-культурні заклади та цінності, які були у розпорядженні окружних органів влади, передавалися до районів. Водночас не менш як 90 % усіх колишніх відповідальних працівників округів направлялися до районів. При чому, норма 90 %, згідно з подальшим спеціальним роз'ясненням ЦК ВКП(б), стосувалася насамперед керівних окружних кадрів. Разом з тим районні виконавчі комітети наділялися правами та обов'язками, якими за чинним законодавством володіли раніше окрвиконкоми. Крім того, крайовим (обласним) та республіканським органам влади наказувалося встановити безпосередній зв'язок із районними органами влади. У постанові також спеціально застерігалось, що в процесі адміністративно-територіального реформування чинна мережа національних сільрад та районів повинна бути збережена у повному обсязі [11].

Реалізація визначених загальносоюзною постановою завдань на республіканському рівні була детальніше регламентована постановою ВУЦВК та РНК від 02 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління» [12]. Згідно з цією постановою в Україні з 15 вересня 1930 р. усі округи ліквідовувалися, а територія республіки розподілялася на 503 адміністративно-територіальні одиниці: 484 райони, 18 міст республіканського підпорядкування і Автономна Молдавська СРР (до складу якої входили 11 районів).

Разом з тим зростання адміністративно-політичного значення районів, укріплення їх матеріальної бази, розширення обсягу прав та обов'язків районних органів влади обумовило необхідність докорінної перебудови організаційної структури та штатного розпису районних виконавчих комітетів. Ця перебудова була закріплена постановами президії ЦВК СРСР від 9 серпня 1930 р. «Про структуру і типові орієнтовні штати районних виконавчих комітетів» [13] та від 21 серпня 1930 р. «Про зміни і доповнення постанови Президії Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР від 9 серпня 1930 р. «Про структуру і типові орієнтовні штати районних виконавчих комітетів» [14], а також затвердженими ЦВК та РНК СРСР 20 жовтня 1930 р. «Основними положеннями про районні з'їзди рад і районних виконавчих комітетів» [15].

Згодом основні положення вищевказаних загальносоюзних постанов знайшли своє відображення у відповідних республіканських нормативно-правових актах. Так, у новому типовому штатному розписі районних виконавчих комітетів передбачалися наступні відділи: загальний, земельний, фінансовий, адміністративний, планово-статистична частина і робітничо-селянська інспекція. Водночас під безпосереднім керівництвом президії райвиконкому дозволялося також запроваджувати посади інструкторів: по роботі із жінками, по військових справах, по роботі з національними меншинами та ін. Разом з тим новий штатний розпис районних органів влади вже не передбачав створення спеціальних комісій з

українізації, що раніше функціонували при окружних і районних виконкомах.

Крім того, у новій структурі райвиконкомів не знайшлося місця для формування так званих бюро нацменшин, які раніше в обов'язковому порядку функціонували при окружних виконкомах. Натомість, тепер у районах, де компактно мешкали представники національних меншин, дозволялося лише запроваджувати посади націнструкторів. Так, зокрема, внаслідок адміністративно-територіальної реформи 1930 р. із 12 колишніх співробітників Сталінського округового бюро національних меншин на місці залишилося лише п'ятеро осіб, причому лише один із них обійняв посаду національного інспектора Сталінського райвиконкому. Інші сім співробітників отримали нові призначення до районів колишньої округи [16, арк.16].

Разом з тим відсутність у новому штатному розписі райвиконкомів спеціально визначених працівників по роботі з представниками національних меншин неминуче призводила послаблення уваги органів державної влади до вирішення нагальних проблем представників національних меншин та, як наслідок, зростання міжнаціонального напруження в регіонах. Як зазначав у своїй доповідній записці до ЦК КП(б)У голова ЦКНМ М. Василенко: «Теперішній стан на місцях якщо його не буде змінено, без сумніву приведе до різкого зниження рівня роботи серед національних меншин. У той же час ряд процесів, що помічаються серед нацменшин (еміграційні настрої серед німців, тяжіння німців до переселення з українських до німецьких сіл та районів; події, що мали місце в болгарському Вільшанському районі тощо), усе це вимагає посилення уваги нацменроботі» [17, арк.11-12].

З метою налагодження системної роботи з представниками національних меншин та впорядкування мережі місцевих органів Центральної комісії національних меншин президія ВУЦВК 15 січня 1931 р. ухвалила постанову «Про заведення до штатів деяких райвиконкомів посад інструкторів по роботі серед національних меншин». Відповідно до цієї постанови штатні посади інструкторів для роботи серед національних меншин

запроваджувалися у тих районах, де національні меншини становили понад 10 % населення. Загалом на початок 1931 р. у районах компактного проживання національних меншин було введено 110 штатних посад нацменінструкторів, з яких 41 – по єврейській лінії, 34 – по польській, 16 – по російській. На середину 1930-х років їх кількість зростає до 130 [18, с.60].

Разом з тим в Українській СРР ще на початку 1930 р. було ліквідовано також національні секції при партійних комітетах. Так, у постанові Секретаріату ЦК КП(б)У від 11 лютого 1930 р. зазначалося: «Визнати за можливе ліквідувати в ЦК та ОПК сектори та бюро нацменшостей, зобов'язавши всі відділи (особливо культурно-проп. агітаційно-масовий) розгорнути роботу серед нацменшостей. Фракціям ВУЦВК та НКО розробити питання про покращення культурного обслуговування нацменшостей» [19, арк.96]. Реалізація цієї постанови мала суттєві негативні наслідки, про які вже у липні 1930 р. повідомлялося у доповідній записці відділу культури і пропаганди при ЦК КП(б)У «Про стан роботи серед нацменшостей», яка була розглянута на засіданні Секретаріату ЦК КП(б)У. У ній, зокрема, наголошувалося, що у зв'язку з ліквідацією нацсекторів «у більшості округів робота серед нацменшостей по радянській лінії не тільки не посилилась, але помітно ослабла» [20, арк.21]. Більше того, у деяких округах, де раніше були окремі нацменпрацівники і по партійній і по радянській лінії, після реорганізації не лишилось жодного. Так сталося, наприклад, на території колишньої Одеської округи.

Крім того, внаслідок адміністративно-територіальної реформи 1930 р. було безпосередньо ліквідовано деякі національні райони та сільради. Зокрема, було розформовано Хортицький німецький національний район, який приєднали до Запорізької міської ради; об'єднано російські Петропавлівський та Станично-Луганський райони та створено на їх основі Верхньо-Теплівський; ліквідовано Ботіївський болгарський район із включення його території до Коларівського болгарського району [12].

Висновки

Отже, реалізація адміністративно-територіальної реформи 1930 р. в умовах утвердження тоталітарного режиму в СРСР призвела до істотних негативних наслідків у забезпеченні прав національних меншин. У процесі цієї реформи було реорганізовано деякі національні райони та сільради, ліквідовано значну кількість посад в органах державної влади, які покликані були сприяти налагодженню міжнаціонального спілкування в республіці та більш активному залученню представників національних меншин до суспільно-політичного та національно-культурного життя країни. Таким чином, порушення внаслідок адміністративно-територіальної реформи 1930 р. налагодженої упродовж 1920-х років спеціальної системи органів влади, яка була покликана опікуватися соціально-економічними та соціально-культурними проблемами національних меншин України, призвело до зростання міжнаціонального напруження, викликало недовіру національних меншин до рішень та заходів органів державної влади, сприяло порушенню міжнаціональних зв'язків населення Української СРР.

Література

1. Постанова ВУЦВК від 3 червня 1925 р. «Про ліквідацію губернь й про перехід на трьохступеневу систему управління» // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України (далі – ЗЗ УСРР). 1925. №29-30. Ст.233.
2. Шестнадцатая конференция ВКП(б). Апрель 1929 года. Стенографический отчет. М.: Госполитиздат, 1962. 837 с.
3. Постановление ЦИК та СНК СССР от 10 июля 1929 г. «Об опытно-показательных округах» // Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик (далее – СЗ СССР). 1929. №45. Ст.389.
4. Постанова ВУЦВК та РНК УСРР від 30 серпня 1929 р. «Про організацію спробно-показової округи» // ЗЗ УСРР. 1929. №24. Ст.190.
5. Губань Р.В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (іс-

торико-правове дослідження): дис. ... д.ю.н.: 12.00.01 / Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. К., 2018. – 601 с.

6. Постанова ВУЦВК і РНК УСРР від 13 червня 1930 р. «Про реорганізацію округ УСРР» // ЗЗ УСРР. 1930. №14. Ст.141.

7. Российский государственный архив социально-политической истории (далее – РГАСПИ). Ф.17. Оп.3. Спр.787. Арк.3.

8. Шестнадцатый съезд ВКП(б). 26 июня – 13 июля 1930 г. Стенографический отчет. В 2-х тт. М.; Партиздат, 1935. Т.1. 717 с.

9. РГАСПИ. Ф.17. Оп.3. Спр.789. Арк.10-11.

10. Воробей А.П. Влияние структурной перестройки органов ВКП(б) на ход и результаты коллективизации в Северном крае, 1929–1930 годы: дисс. ... канд. ист. наук. Архангельск, 1999. 231 с.

11. Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 июля 1930 г. «О ликвидации округов» // СЗ СССР. 1930. №37. Ст.400.

12. Постанова ВУЦВК та РНК від 02 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління» // ЗЗ УСРР. 1930. №23. Ст.225.

13. Постановление Президиума ЦИК СССР от 8 августа 1930 г. «О структуре и типовых ориентировочных штатах районных исполнительных комитетов» // СЗ СССР. 1930. №42. Ст.433.

14. Постановление Президиума ЦИК СССР от 21 августа 1930 г. «Об изменениях и дополнениях постановления Президиума ЦИК СССР от 9 августа 1930 г. «О структуре и типовых ориентировочных штатах районных исполнительных комитетов» // СЗ СССР. 1930. №42. Ст.434.

15. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 октября 1930 г. «Основные положения о районных съездах советов и районных исполнительных комитетах» // СЗ СССР. 1930. №52. Ст.545.

16. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (далі - ЦДАВО України). Ф.413. Оп.1. Спр.488. Арк.16.

17. ЦДАВО України. Ф.413. Оп.1. Спр.511. Арк.11-12.

18. Балуба І.А. Польська національна меншина України в 20-30 рр. XX ст.: Дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. К., 1997. 222 с.

19. Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі - ЦДАГО України). Ф.1. Оп.7. Спр.139. Арк.96.

20. ЦДАГО України. Ф.1. Оп.7. Спр.150. Арк.21.

REFORM OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE UKRAINIAN SSR IN 1930 AND ITS INFLUENCE ON THE LIVES OF NATIONAL MINORITIES

The article considers the reform of the administrative-territorial structure of the Ukrainian SSR in 1930 and its impact on the lives of national minorities. It was found that in the second half of the 1920s in the Ukrainian SSR was formed a proper organizational and legal framework for the formation and functioning of national districts and village councils, an important role in the management system which was played by the district. The formation of national districts and village councils, land management in places of compact residence of national minorities, creation of national educational and cultural institutions, providing opportunities for communication between representatives of national minorities and state authorities in their native language was a historically progressive step by the Soviet government, increasing the level of their political activity and culture.

It is established that at the stage of the establishment of totalitarianism the initiative, strategy and tactics of further administrative-territorial reform of the republic were already determined at the all-Union level. The implementation of the administrative-territorial reform of 1930 led to the liquidation of the district administration and, as a consequence, to the breakdown of the special system of government established during the 1920s, which took care of socio-economic and socio-cultural problems of national minorities. At the same time, some national districts and village councils were liquidated in the reform process. All this led to the partial loss of communication channels of state authorities and representatives of

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто реформу адміністративно-територіального устрою Української СРР 1930 року та її вплив на життя національних меншин. З'ясовано, що в процесі реформування поряд зі скасуванням в Україні окружної ланки управління було розформовано частину національних районів та сілрад, а також ліквідовано низку спеціальних органів державної влади, що опікувалися проблемами національних меншин. Встановлено, що реалізація реформи 1930 р. в умовах утвердження тоталітарного режиму в СРСР призвела до істотних негативних наслідків у забезпеченні прав національних меншин.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, окружна ланка управління, національні райони та сілради, національні меншини, утвердження тоталітарного режиму.

national minorities, caused their distrust of the decisions and measures of the Soviet government, contributed to the disruption of established interethnic ties of the population, led to growing ethnic tensions in Ukraine.

It is proved that the implementation of the reform of 1930 in the conditions of the establishment of the totalitarian regime in the USSR led to significant negative consequences in ensuring the rights of national minorities. The necessity of taking into account the national factor in the process of administrative-territorial reform is substantiated.

Key words: administrative-territorial reform, district administration, national districts and village councils, national minorities, establishment of a totalitarian regime.