

КОМПАРТІЙНО-РАДЯНСЬКА ЕЛІТА УКРАЇНИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОШУКУ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ РАДЯНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ В 20–30-Х РОКАХ ХХ СТОЛІТТЯ

Одним із напрямків розвитку сучасної української держави є формування нового адміністративно-територіального устрою. Владні структури, партії, представники політичної еліти країни останні роки постійно генерують проекти та різні ідеї щодо змін існуючої системи. Це робить актуальним виділення й аналіз етапів, фактів, пов'язаних із становленням того адміністративно-територіального устрою, який ми маємо сьогодні. Такий аналіз є обов'язковою умовою для розробки концепції нового розподілу території тепер уже суверенної країни. У зв'язку з цим наукове та практичне значення має звернення до розгляду особливостей пошуку більшовицькою елітою України оптимальної й ефективної моделі адміністративно-територіального устрою УСРР у 20–30-ті роки ХХ ст. Саме тоді почав формуватись і закріпився той поділ УСРР у складі СРСР, який перейшов у спадщину незалежній Україні після 1991 р.

Питання про оптимальну та ефективну модель адміністративно-територіального устрою УСРР у 20–30-х роках постійно знаходилося у центрі уваги керівних органів республіки. Вона намагалась створювати цю модель у відповідності з політичними, економічними та соціально-культурними особливостями розвитку суспільства після подій революції та громадянської війни. Це питання посідало значне місце у загальному обсязі рішень і практичних кроків партійно-державного керівництва того часу, але воно не було досліджене та всебічно розглянуте істориками радянської доби. Не займалися комплексно та спеціально цією проблемою також і дослідники з української діаспори. Йому не було відведене значне місце й у роботах вітчизняних істориків останнього десятиріччя. Хоча ще на початку 30-х років окремі дослідники в СРСР та УСРР намагались проаналізувати й сформулювати перші результати та наслідки пошуків ефективного адміністративно-територіального устрою країни. Серед цих авторів треба виділити роботи професора з Харкова Г.В. Александренко. Його робота “Радянський державний устрій”, яка була опублікована в 1931 р., привертає увагу не тільки неприхованою апологетикою практичних кроків більшовицької еліти з питань реформування адміністративно-територіального устрою, але й цікавим фактологічним матеріалом, який є маловідомим навіть для фахівців історії України 20–30-х років минулого століття і не втратив досі своєї актуальності [1].

Пізніше дослідження проблематики адміністративно-територіального устрою Радянської України 20–30-х років не мало розвитку у вітчизняній історіографії. У роботах узагальнюючого та спеціального змісту лише згадувались дати утворення тих чи інших областей в УСРР без всебічного дослідження причин і наслідків адміністративно-територіальних змін. Поступово це питання опинилось на периферії уваги та інтересів дослідників вітчизняної історії. Хоча мало хто заперечував, що адміністративно-територіальний устрій УСРР мав безпосереднє відношення до побудови державних органів влади та управління республікою на місцях у 20–30-х роках. І не тільки їх.

Вважаємо, що пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою має пряме та безпосереднє відношення і до процесу створення більшовиками своїх важелів та механізмів влади в УСРР після перемоги у громадянській війні. Під адміністративно-територіальним устроєм УСРР ми розуміємо поділ території України на певні частини з метою побудови і формування державних органів влади та управління на місцях. Ставлення до цього питання в 20–30-ті роки, як до важливого питання, було властиве більшовицькій еліті України ще й тому, що вона утверджувала свою владу в республіці багато в чому силою примусу та репресій стосовно значної частини населення. А це вимагало існування розгалуженого й кількісно великого партійно-державного апарату на всій території республіки, господарських і правоохоронних органів, створення яких без адміністративного поділу Радянської України на певні частини було неможливим.

Основою і необхідною умовою для формування такого апарату повинен бути адміністративно-державний устрій країни. Х.Г. Раковський, Г.І. Петровський, С.В. Косіор, М.О. Скрипник, В.П. Затонський, В.Я. Чубар, О.Я. Шумський та інші представники більшовицької верхівки України в 1920 р. добре це розуміли. Тому вже у травні 1920 р., тобто ще тоді, коли Червоною армією була захоплена лише частина території України, вони приймають рішення про впровадження нового адміністративно-територіального устрою у республіці. Цей устрій був відмінним від того, який намагались ввести уряди УНР та гетьмана П. Скоропадського. Згідно з цим рішенням УСРР була поділена на 12 губерній: Волинську, Донецьку, Олександрівську (з 1921 р. м. Олександрівськ має назву м. Запоріжжя, відповідно Олександрівська губернія стала Запорізькою), Катеринославську (з 1926 р. м. Катеринослав має назву Дніпропетровськ), Київську, Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Подільську, Полтавську, Харківську та Чернігівську. Цей розподіл на губернії проіснував до 25 жовтня 1922 р., коли вже у нових історичних умовах переходу до політики непу було прийнято рішення про зменшення кількості губерній на теренах УСРР до 9 – були ліквідовані Запорізька, Кременчуцька та Миколаївська губернії.

Треба віддати належне компартійно-радянській еліті України: вона активно, цілеспрямовано та систематично займалась у 1920-1922 рр. питаннями адміністративно-територіального устрою і постійно пов'язувала їхні рішення з процесами та механізмами створення й діяльності апарату своєї партійно-державної влади на місцях, намагаючись поставити під свій контроль кожне місто та село. Керівники КП(б)У на чолі з Х.Г. Раковським і Г.І. Петровським були добре обізнані з наслідками провалу адміністративно-територіальних реформ в Україні часів УНР (закон від 2-4 березня 1918 р.) та Української держави П.Скоропадського (закон від 29 квітня 1918 р.). Головним було те, що уряди УНР та П.Скоропадського не мали ефективного та лояльного апарату місцевої влади по всій Україні й не змогли його швидко створити. Більшовики цього допустити не могли.

В УСРР у 1920-1922 рр. був одразу ж відновлений добре відомий населенню ще з часів царату розподіл на губернії, повіти, волості, міста та села. На це треба звернути окрему увагу, тому що уряд УНР, навпаки, згідно з законом від 2-4 березня 1918 р., намагався запровадити, але невдало, принципово новий підхід до адміністративно-територіального устрою України, поділивши її територію на нові, незрозумілі для населення, адміністративно-територіальні одиниці – землі (Київ з околицями, Древланська земля, Волинь, Погориння, Болохівська земля, Поросся, Черкаси, Побужжя, Запоріжжя і Нове Запоріжжя та інші, всього 30 земель). Тобто більшовицьке керівництво України в 1920-1922 рр., в умовах певної самостійності рішень вищих органів влади УСРР, врахувало консерватизм населення щодо розуміння структури й ієрархії місцевої влади, яке формувалось упродовж досить довгого періоду часу. Але це ж керівництво КП(б)У робило все для того, щоб влада на місцях з питань змісту своєї діяльності та кадрових призначень була антитезою будь-якій попередній владі. У цей час пройшли своє становлення й утвердження на місцях органи партійної влади.

Відновлення в УСРР у 1920-1922 рр. розподілу на губернії, повіти, волості, міста та села дало змогу новому політичному керівництву досить швидко, особливо в умовах “воєнного комунізму”, створити на місцях величезний і потужний партійно-державний апарат. Але в умовах непу, який почав реально здійснюватись в УСРР у другій половині 1921 р. він став таким тягарем для республіканського та місцевих бюджетів, що його необхідно було терміново й радикально скоротити. Це було зроблено. Одночасно з цим були радикально скорочені штати правоохоронних органів та органів держбезпеки, інші структури більшовицької місцевої влади. Однак і після цих широкомасштабних скорочень кожній ланці адміністративно-господарського устрою України відповідала певна мережа партійно-державних органів управління та правоохоронних органів на місцях. Цей підхід був збережений у СРСР та УРСР до початку 90-х років, тобто протягом всього часу існування комуністичної влади в Україні. Він забезпечував постійне відновлення і зростання

кількості службовців партійно-державного апарату, оскільки політична верхівка країни вбачала в них головну опору своєї влади.

Утворення СРСР у грудні 1922 р. на тих умовах і засадах, які були вироблені вождями російського більшовизму, за участю більшості політичної еліти УСРР, поставило на порядок денний питання про уніфікацію адміністративно-територіального устрою всіх національних республік. Вже згадуваний нами професор Г.В. Александренко намагався довести свого часу, що цей процес став наслідком уніфікації економічної діяльності в СРСР, тому що цього вимагали засади планової економіки [1.-С.104-105]. Але ми вважаємо, що головними причинами цих процесів були політичні та ідеологічні чинники. Цікаво, що аналогічну точку зору відстоював наприкінці 20-х років минулого століття відомий опальний український економіст Михайло Волобуєв, який вважав, що реалізація політики районування території СРСР, яка була започаткована згідно з рішеннями XII з'їзду РКП(б) у 1923 р. та проходила під гаслом пошуку ефективної моделі управління економікою СРСР, призведе до розмивання залишків формальної державності українців у статусі УСРР. Він вбачав в уніфікації адміністративно-державного устрою СРСР та реалізації партійної політики районування реальну загрозу для майбутнього українського народу і говорив про можливість перетворення Радянської України в повністю залежну від волі та бажань московського політичного центру провінцію [2.-С.9-10].

Аналіз наявних фактів і документів дає можливість стверджувати, що більшовицьке керівництво України в 1922-1925 рр. активно працювала над виконанням тих завдань, які сформулював у своїх рішеннях у сфері реформування адміністративно-територіального устрою XII з'їзд РКП(б). Головною тезою цих рішень була думка про необхідність відмови від губернської та повітової ланок поділу території і перехід до окружної та районної системи. Поступово планувалось відмовитись і від окружної одиниці поділу території УСРР та інших національних республік СРСР. Але про це конкретно в 1923 р. мова ще не йшла, тому що чекали підведення підсумків експерименту, який проходив згідно з окремим рішенням XII з'їзду РКП(б) в Уральській області (промислова область) та Північно-Кавказькому краї (сільськогосподарська область) РСФРР. Тільки після того, як результати цього експерименту були визнані політбюро ЦК РКП(б) позитивними, почалась активна робота з переходу на трьохступеневу систему поділу територій національних республік у межах СРСР [1.-С.104-105].

Перебіг адміністративно-територіальної реформи відбувався таким чином. Спочатку, у 1922-1923 рр., в УСРР відмовились від досить традиційних для населення ланок адміністративно-територіального устрою: повітової та волосної. Вже у липні 1923 р. партійна преса України інформувала, що згідно з рішеннями XII з'їзду РКП(б) у республіці замість 102 колишніх повітів було створено 53 нових округів, а замість 1989 волостей було створено 706 нових районів [3]. Губернська ланка адміністративно-територіального поділу УСРР у 1922-1925 рр. ще зберігалась, але поступово втрачала своє значення, що створювало певний дуалізм і паралелізм у роботі місцевого партійно-державного апарату. Існували певні розбіжності в підходах до цього питання з боку апарату ЦК КП(б)У і Раднаркому УСРР, тому що останній був зацікавлений у збереженні такої ланки місцевої влади, як губернський виконавчий комітет. Апарат же ЦК КП(б)У вже повністю переорієнтувався на роботу з окружними комітетами партії.

Надзвичайно серйозних змін зазнав адміністративно-територіальний устрій УСРР у 1925 р. На зміст подій, пов'язаних з цими змінами, безпосередньо впливав новий керівник КП(б)У, один із найвідоміших представників сталінського угруповання Л.М. Каганович. Він використав великі можливості, які давав перехід на новий адміністративно-територіальний устрій в Україні, для висунування на керівні посади в партійно-державному апараті у столиці республіки та на місцях людей, особисто відданих і повністю лояльних Й.В. Сталіну та йому – Л.М. Кагановичу. Події 1925 р. варті того, щоб їх розглянути більш детально.

У першій половині 1925 р. йшов активний і помітний процес змін в адміністративно-територіальному устрої УСРР, з метою підготовки до прийняття директивного рішення про скасування губернського поділу в межах УСРР. Цей процес прискорювали й підштовхували

десятки партійних керівників з місць та їхні однодумці й особисті друзі в центральних органах влади у Харкові. Їх усіх об'єднувало бажання та прагнення досягти більш вигідного устрою підконтрольних їм і керованих ними нових одиниць адміністративно-територіального устрою республіки, якими повинні були стати майбутні округи та райони. Вони знали, що ЦК КП(б)У має завдання від ЦК РКП(б) впровадити трьохступеневий устрій (округ – район – село) до кінця 1925 р. Тому велика кількість місцевих керівників намагалась досягти своєї мети на попередньому етапі реформи, тобто тоді, коли вона ще готувалась.

Серед низки подібних рішень органів вищої партійно-державної влади УСРР першої половини 1925 р. звертають на себе увагу ті, які були спрямовані на посилення позицій місцевої партійно-державної номенклатури в окремих округах. До складу цих округів терміново включались нові райони, змінювались вже окреслені кордони округів, передавалось майно установ губернського підпорядкування. Так, вже 1 січня 1925 р. ВУЦВК і Раднарком УСРР затвердив постанову “Про зміни в адміністративно-територіальному поділі Харківської та Полтавської губерній”. Згідно з цією постановою ліквідувались Ніколо-Комишуватський, Казаче-Лопанський, Коротичанський райони Харківського округу; Михайлівський район Сумського округу; Ново-Рябинівський район Сумського округу; Шиповатський район Куп'янського округу; Малокомишуватський район Ізюмського округу; Тростянецький район Сумського округу передавався у склад Охтирського округу [4.-С.159]. 13 березня того ж року ВУЦВК і Раднарком УСРР разом прийняли три постанови з метою уточнення адміністративно-територіального поділу окремих губерній напередодні кардинальних рішень у цій сфері. Перша постанова торкалась Донецької губернії й уточнювала перелік міст і поселень міського типу. Згідно з цією постановою до переліку міст Донецької губернії були включені: Артемівськ, Луганськ, Маріуполь, Старобельськ, Сталіно, Слов'янськ, Єнакієво та Дмитрієвськ. До переліку поселень міського типу відповідно були включені: Гришино, Дебальцево, Краматорськ, Лисичанськ, Попасна, Алчевськ, Костянтинівка, Лозова-Павловка, Овдіївка, Червоний Луч і Маріуполь-порт. Ця постанова значно посилювала позиції партійно-державної номенклатури у містах Донбасу та в окремих округах регіону [5.-Отд.1.-№12.-Ст.91.-С.195-196]. Друга постанова ВУЦВК і Раднаркому УСРР від 13 березня 1925 р. торкалась змін у Полтавському, Роменському та Лубенському округах Полтавської губернії. Згідно з цією постановою ліквідовувався Хмельівський район Роменського округу і 8 (!) районних центрів одночасно змінили своє розташування, тобто були створені в інших населених пунктах Полтавської губернії та отримали відповідні нові назви [5.-Отд.1.-№12.-Ст.92.-С.196-200]. Третя постанова ВУЦВК і Раднаркому УСРР від 13 березня 1925 р. була направлена на посилення позицій партійно-державної номенклатури Київського округу за рахунок ліквідації Малинського округу Київської губернії. Згідно з цією постановою територія Розважівського, Іванівського, Хабнівського, Чорнобильського, Толстолеського районів колишнього Малинського округу тепер включались до нового, Київського округу. Радомисельський та Коростишевський райони були включені до складу Житомирського округу Волинської губернії, Малинський та Потєєвський райони до складу Коростенського округу Волинської губернії. Ставищанський район колишнього Малинського округу був ліквідований як адміністративно-територіальна одиниця [5.-Отд.1.-№12.-Ст.96.-С.213-215].

Взагалі березень 1925 р. був місяцем активної боротьби керівників місцевої партійно-державної влади за бажані для них зміни у територіальній конфігурації округів. Номенклатура ЦК КП(б)У добре знала, що наступний пленум ЦК партії повинен був прийняти рішення про ліквідацію губернського рівня поділу території в УСРР. Крім того, певне коло керівників Радянської України було обізнане з особистими та політичними проблемами першого секретаря ЦК КП(б)У Е.Й. Квірінга, який не зміг у 1924-1925 рр. зорієнтуватись у складностях взаємовідносин між членами “трійки”, яка вела боротьбу за владу в СРСР і в РКП(б) проти Л.Д. Троцького та його прихильників. Підтримавши “трійку” проти Л.Д. Троцького, Е.Й. Квірінг та його найближче оточення орієнтувались на Г.О. Зінов'єва, як на нового вождя більшовиків. Це було їхньою стратегічною й тактичною

помилкою, а Е.Й. Квірінгу особисто вона коштувала посади керівника КП(б)У та фактичного господаря УСРР. Березень 1925 р. у керівних сферах Харкова був місяцем невизначеності та кулуарних домовленостей. Деякі з цих “номенклатурних” домовленостей торкалися посилення позицій місцевого керівництва окремих округів напередодні введення нового адміністративно-територіального устрою УСРР. Тільки так можна зрозуміти постанову ВУЦВК і Раднаркому УСРР від 27 березня 1925 р. “Про зміни в адміністративно-територіальному поділі Київської та Подільської губерній”. Згідно з цією постановою ліквідовувались: Гоголевський район Київського округу; Шамраєвський район Білоцерківського округу; Завадовський і Степанецький райони Уманського округу; Білозерський, Трушевський, Лесковський, Присяжський, Триліський та Телепінський райони Черкаського округу, а також було змінено одночасно розташування і відповідно назва 10 (!) районних центрів Київського, Білоцерківського, Бердичевського, Уманського, Черкаського та Шевченківського округів [4.-С.171].

5 квітня 1925 р. на пленумі ЦК КП(б)У новим генеральним секретарем партії більшовиків України став безпосередній ставленик Сталіна, впливовий та енергійний представник його угруповання – Л.М. Каганович. Він був направлений Сталіним в Україну з метою забезпечення перемоги його угруповання у боротьбі за владу на теренах другої, після РСФРР, за своєю політичною, економічною, демографічною, соціально-культурною вагою національної республіки у складі СРСР. На цьому ж пленумі ЦК КП(б)У, вже під керівництвом Л.М. Кагановича, 6-7 квітня було розглянуто й обговорено питання “Про районування” та прийнята відповідна резолюція, яка передбачала ліквідацію в УСРР поділу її території на губернії [4.-С.173].

Слухняний волі ЦК КП(б)У ВУЦВК на чолі з Г.І. Петровським 3 червня 1925 р. приймає постанову “Про ліквідацію губерній і про перехід на трьохступеневу систему управління”. Згідно з цією постановою з 1 серпня 1925 р. в УСРР скасовувався адміністративно-територіальний поділ на губернії. З 15 червня 1925 р. територія УСРР, крім Молдавської АСРР, ділилась на 41 округ: Артемівський, Білоцерківський, Глухівський, Катеринославський, Житомирський, Запорізький, Зінов'євський, Ізюмський, Каменецький, Київський, Конотопський, Коростенський, Кременчуцький, Купянський, Криворізький, Лубенський, Луганський, Маріупольський, Мелітопольський, Могилевський, Миколаєвський, Ніжинський, Новгород-Сіверський, Одеський, Павлоградський, Першомайський, Полтавський, Прилуцький, Проскурівський, Роменський, Сталінський, Старобельський, Сумський, Тульчинський, Уманський, Харківський, Херсонський, Черкаський, Чернігівський, Шепетовський. Ліквідовувались раніше створені округи: Охтирський (Харківської губернії), Александрійський та Бердянський (Катеринославської губернії), Золотоношський та Красноградський (Полтавської губернії), Шевченківський (Київської губернії), Гайсинський (Подільської губернії), Сновський (Чернігівської губернії) [5.-Отд.1.-№29/30.-Ст.233.-С.436-437].

Ліквідація губерній та введення нового адміністративно-територіального поділу мали декілька важливих політичних і соціально-культурних наслідків. По-перше, відбулась остаточна відмова від засад адміністративно-територіального устрою, який існував на території України у складі Російської імперії до лютого 1917 р. По-друге, генеральний секретар ЦК КП(б)У Л.М.Каганович отримав унікальну можливість ревізії та чистки партійно-державного апарату УСРР і його “поліпшення” за рахунок висування на керівні посади людей лояльних до сталінського угруповання. Л.М. Каганович використав цю можливість стовідсотково.

По-третє, центрами округів у більшості своїй були обрані міста з певним промисловим потенціалом і відповідною кількістю пролетаріату. Тому вони повинні були відіграти роль головних осередків влади на місцях і змінити всю конструкцію адміністративно-територіального устрою УСРР. По-четверте, в умовах непу центри округів швидко ставали важливими центрами обміну, торгівлі між селом і містом, виступали як організатори економічної діяльності на місцях. По-п'яте, поділ на округи створював нові умови для

поєднання реформи адміністративно-територіального устрою з активізацією більшовицької політики коренізації на місцях.

П'ятий висновок потребує більш детального пояснення й аргументації, тому що існує необхідність конкретного розуміння поєднання засад нового адміністративно-територіального устрою з основними напрямками політики коренізації в УСРР. Вже під час підготовки реформи адміністративно-територіального устрою в 1924-1925 рр. ставилось питання про створення окремих округів або районів у місцях компактного проживання національних меншин, крім вже вищеназваної Молдавської АСРР. Особливо послідовними і наполегливими у цьому питанні були члени політбюро ЦК та оргбюро КП(б)У М.О. Скрипник, В.Я. Чубар, П.І. Буценко та О.Я. Шумський. У квітні 1925 р. їх зусилля були підтримані генеральним секретарем ЦК КП(б)У Л.М. Кагановичем. Почався активний процес створення національних районів та сільських рад. У кожному з них приймалися окремі рішення вищих органів влади республіки.

Так, вже 30 квітня 1925 р. ВУЦВК і Раднарком УСРР прийняли постанову про створення на території Маріупольського округу Донецької губернії Люксембургського району з центром у німецькій колонії Люксембург. Поява цієї адміністративно-територіальної одиниці в місці компактного проживання німецького населення в Донбасі стала результатом практичного втілення політики коренізації [5.-Отд.1.-№24.-Ст.177.-С.344-345]. Тоді ж, 30 квітня 1925 р. ВУЦВК і Раднарком УСРР прийняли аналогічну постанову про створення Ландауського району в місці компактного проживання німецької меншини в Миколаївському окрузі Одеської області. Центром цього національного району стала колонія Ландау [5.-Отд.1.-№24.-Ст.178.-С.345-346]. Першим єврейським національним районом в УСРР був створений у 1925 р. Велико-Сейдеменухський район на Херсонщині. Відповідно з постановою ВУЦВК і Раднаркому УСРР до його складу увійшли 4 старих єврейських колоній (Велика Сейдеменуха, Мала Сейдеменуха, Бобровий Кут, Львово), 20 нових єврейських поселень, які були в 1924-1925 рр. створені на землях держфонду та 9 населених пунктів з українським населенням. За клопотанням районного з'їзду Рад у квітні 1927 р. цей єврейський національний район перейменували в Калініндорфський. У цей час до його складу входило 32 єврейських поселення, де проживало 15 833 євреї, 7 українських поселень (1 796 жителів) і 2 німецьких поселення (638 жителів). Сільрад на території цього району було створено сім [6.-С.49].

Паралельно з процесом створення національних районів в УСРР йшов процес створення національних сільських рад у місцях компактного проживання росіян, німців, поляків, євреїв, болгар, греків, чехів, білорусів та молдаван. 20 листопада 1925 р. газета "Правда" повідомила, що в УСРР створюються та починають активно діяти 16 нових сільських рад національних меншин. Серед них у Луганському окрузі було створено 4 німецькі сільради, у Сталінському окрузі – 5 німецьких сільрад, у Запорізькому – 2 німецькі сільради та одна єврейська, у Миколаївському – одна німецька і одна російська, у Шепетівському – одна німецька та одна польська. У цьому повідомленні газета "Правда" підкреслювала, що процес створення національних районів та сільських рад в УСРР набуває великого розмаху і охоплює всю територію республіки [7.-20 листопада].

У 1924-1925 рр. процес створення в УСРР національних районів і сільських рад відбувався дуже інтенсивно. У цей період було створено 13 національних районів: 7 німецьких, 4 болгарських, 1 польський, 1 єврейський. Також було утворено 954 національних сільських рад: 251 німецька, 142 польських, 80 єврейських, 42 болгарських, 30 грецьких, 14 молдавських (поза межами МАСРР), 13 чеських, 2 білоруські, 2 албанські та 1 шведська [8.-С.74].

У період з 1925 до 1 серпня 1930 рр. в УСРР утворились 1 041 національна сільська рада та 28 національних районів. Вони складали досить невелику величину стосовно загальної кількості одиниць цього рівня адміністративно-територіального устрою Радянської України (у 1925 р. всього було 680 районів і 10 314 сільських рад), але уособлювали досить унікальний досвід соціально-культурної підтримки з боку радянської держави національних меншин. З 1 041 національної сільської ради, які існували на 1 серпня 1930 р., російськими

були 368, німецькими – 252, польськими – 150, єврейськими – 88, молдавськими – 90, болгарськими – 45, грецькими – 30, чеськими – 12, білоруськими – 3, албанськими – 3. Серед 28 національних районів до російських належали – 9, німецьких – 8, польських – 1, єврейських – 3, болгарських – 4, грецьких – 3 [1.-С.54].

Цікаво, що діловодство в національних сільрадах і райвиконкомах здійснювалося рідною мовою відповідної національності. Це відбувалося з метою полегшення можливості стосунків між представниками національних меншин та органами комуністичної влади у національних районах.

Національні райони і сільські ради з червня 1925 р. входили до складу відповідних округів. Їхнє партійно-державне керівництво виконувало всі розпорядження і постанови центральних та окружних органів влади. Тобто національні райони та сільські ради, створені в УСРР у період реалізації більшовицької політики коренізації залишались надійно інтегрованими в адміністративно-територіальний устрій республіки та в ієрархію і систему владних органів. У травні 1939 р. майже всі національні райони та сільські ради в УСРР були ліквідовані, а більшість їхніх керівників у 1937-1938 рр. були безпідставно репресовані та загинули у лещатах безжального НКВС. Національні райони та сільради в УСРР були офіційно визнані штучними утвореннями [9.-С.44].

Прийняття 3 червня 1925 р. постанови ВУЦВК про ліквідацію губерньського поділу в адміністративно-територіальному устрої УСРР, як основних одиниць поділу території республіки, не призвело до припинення лобіювання з боку місцевої партійно-державної номенклатури прийняття нових рішень вищих органів влади про межі й умовні кордони окремих новостворених округів. У зв'язку з цим, у другій половині 1925 р. була прийнята ціла низка уточнюючих рішень і постанов ЦК КП(б)У, ВУЦВК та Раднаркому УСРР.

Наприклад, 17 червня 1925 р., тобто через два тижні після вже згадуваної постанови від 30 червня, ВУЦВК і Раднарком УСРР приймають постанову з досить красномовною назвою “Про адміністративно-територіальне перебудування Бердичевського і суміжних з ним округів Київської, Волинської і Подільської губерній”. Ця постанова переглядала адміністративні кордони Житомирського, Вінницького, Коростенського і Бердичевського округів з метою посилення позицій партійно-державної номенклатури останнього [5.-Отд.1.-№37.-Ст.270.-С.350-357]. 1 липня 1925 р. була прийнята постанова ВУЦВК і Раднаркому УСРР “Про встановлення точного переліку міст і поселень міського типу скасованої Полтавської губернії” [5.-Отд.1.-№45/46.-Ст.300.-С.502-503]. 19 серпня 1925 р. ВУЦВК і Раднарком УСРР приймають постанову про перенесення окружного центру Новгород-Сіверського округу з м. Новгород-Сіверський до м. Глухів. Округ відповідно отримав назву – Глухівський. Крім того, Охремєєвський і Холменський райони цього округу передавались до Конотопського округу. Великий струс пережили в серпні 1925 р. більшовицькі керівники Новгород-Сіверського округу, коли дізнались про раптову ліквідацію їхнього округу [5.-Отд.1.-№56.-Ст.371.-С.774]. 23 вересня 1925 р. ВУЦВК і Раднарком УСРР прийняли додаткову постанову “Про зміни в адміністративно-територіальному поділі Житомирського і Коростенського округів”. Ця постанова остаточно упорядкувала устрій цих двох багатостраждальних округів, які опинились у центрі боротьби та інтриг місцевих і харківських керівників [5.-Отд.1.-№71.-Ст.407.-С.858-860]. Було прийнято ще декілька постанов вищих органів більшовицької влади в УСРР, які переглядали й уточнювали адміністративно-територіальні кордони окремих округів, керівництво яких висловлювало своє незадоволення або незгоду їхнім попереднім устроєм.

Питання про результати переходу на трьохступеневу систему управління в УСРР (округ – район – село) обговорювалось 16-23 жовтня 1925 р. на другій сесії ВУЦВК IX скликання. Слухняний більшовицькій партії “парламент” УСРР схвалив наслідки реформи адміністративно-територіального устрою [4.-С.197].

Серед доступних сучасному досліднику документів є такі, які свідчать: адміністративно-територіальний устрій УСРР (як, до речі, і в цілому по СРСР) безпосередньо впливав на матеріальний добробут партійно-державного керівництва на місцях у 20–30-ті роки. Ця обставина була однією з головних під час формування засад

номенклатурної ієрархії в середовищі більшовицької системи влади. Вона збереглась і пізніше. Розглянемо два таких документи.

25 серпня 1925 р. Раднарком УСРР приймає постанову “Про розподіл окружних міст УСРР і Молдавської АСРР на пояси стосовно встановлення утримання працівникам закладів, що фінансуються з державного і місцевих бюджетів”. Згідно з цією постановою рівень заробітної плати працівників партійно-державного апарату на місцях і фінансування на їх утримання залежали від того, до якого поясу був зарахований відповідний окружний центр. Найбільша заробітна плата і додаткові пільги мали керівники та державні службовці, які працювали в містах першого поясу: Харків, Київ, Одеса, Катеринослав, Артемівськ, Сталіно, Балта. Менше зарплати мали апаратники, які працювали в Запоріжжі, Зінов'євську (нині Кіровоград), Кривому Розі, Кременчуку, Луганську, Маріуполі, Миколаєві, Полтаві, Херсоні. Ще меншою була заробітна плата і обсяг пільг у керівників та працівників партійно-державного апарату 26 інших окружних центрів [5.-Отд.1.-№66.-Ст.375.-С.777].

Аналогічний підхід до цих питань існував і в 30-ті роки. 20 січня 1933 р. секретаріат ЦК КП(б)У розглянув питання “Про розмір заробітної плати для секретарів міськпарткомів і райпарткомів”. У цьому засіданні секретаріату ЦК КП(б)У брали участь секретарі ЦК: П.П. Любченко, М.М. Хатаєвич, Н.П. Голод, а також члени ЦК КП(б)У К.Ф. Коваль, М.І. Шкадінов, О.Г. Шліхтер, Г.Д. Хаханьян. Після довготривалого обговорення вони вирішили, що розміри заробітної плати для секретарів райкомів КП(б)У повинні залежати від належності до категорії районів, де вони працюють. Секретаріат ЦК КП(б)У виділив у 1933 р. дві категорії районів в УСРР. До першої категорії було віднесено 177 районів. З них: 29 найбільших міських комітетів КП(б)У, 18 промислових райкомів партії, 39 районів першої зони прикордонної смуги та 91 великий сільськогосподарський район.

Партійним секретарям районів першої категорії в УСРР встановлювалась ставка в 340 карбованців на місяць. До другої категорії, де секретарям райкомів КП(б)У була встановлена ставка у 300 карбованців на місяць, були віднесені всі інші 209 районів Радянської України [10.-Ф.1.-Оп.7.-Спр.296.-Арк.97].

Треба підкреслити, що в 1933 р. більшовицька верхівка України, розподіляючи партійні комітети на дві категорії, враховувала вже не тільки адміністративно-територіальний устрій УСРР, але й їхню роль і місце в політичних та економічних перетвореннях, які відбувались у 1929-1933 рр. [10.-Ф.1.-Оп.7.-Спр.296.-Арк.127-131].

Для того, щоб мати більш повну уяву про перебіг подій у реформуванні адміністративно-територіального поділу в 1925 р., треба звернути обов'язково увагу ще на дві досить вагомні особливості цього процесу.

По-перше, партійно-державні апарати новостворених округів комплектувались та виховувались під тиском і в умовах досить потужної політики українізації. Цьому сприяла та обставина, що на керівну роботу в округах і районах було висунуто багато керівників із числа українців, які проживали в окружних та районних центрах. Це значно зміцнило більшовицьку владу в Україні на місцях, тому що збільшився рівень довіри до представників цієї влади з боку місцевого населення. Цьому сприяли й дії ЦК КП(б)У на чолі з Л.М. Кагановичем. Так, 9 листопада 1925 р. Раднарком УСРР розглянув питання про хід українізації діловодства та кадрового складу апаратів наркоматів УСРР, окружних установ влади, райвиконкомів, сільрад, а також торгових підприємств і господарських органів на місцях. Було вирішено, що всі установи місцевої та центральної влади повинні були закінчити українізацію діловодства й апаратів до 1 січня 1926 р. І хоча ця постанова Раднаркому УСРР, як і більшість директив та постанов ЦК КП(б)У, ВУЦВК і уряду республіки про українізацію органів влади й безпосередньо “номенклатурних” працівників не були виконані ніколи, звертає на себе увагу намагання більшовицького керівництва України поєднати у 1925-1927 рр. процеси реформування адміністративно-територіального устрою та реалізацію засад політики українізації [7.-10 листопада].

По-друге, реформа адміністративно-територіального устрою УСРР не закінчилась у 1925 р. ліквідацією губерній та утворенням 41 округу і 680 нових районів. Ця реформа продовжувалась у 1925-1930 рр. на рівні сільських рад, визначення їх адміністративних меж

і повноважень. Це був складний та довготривалий процес. Щоб зрозуміти обсяги перетворень на цьому рівні адміністративно-територіального поділу, наведемо один приклад. 19 листопада 1925 р. Центральна адміністративно-територіальна комісія ВУЦВК, створена для координації зусиль усіх державних установ під час реформи, лише під час одного робочого дня затвердила проекти окружних виконкомів щодо створення у республіці 195 нових сільських рад [7.-20 листопада].

Трьохступеневий адміністративно-територіальний поділ в УСРР (округ – район – село) проіснував недовго, лише п'ять років. У 1930 р. політбюро ЦК КП(б)У прийняло рішення про перехід на двохступеневий адміністративно-територіальний устрій (район – село). Це рішення завдало величезної шкоди народногосподарському комплексу УСРР у складні роки колективізації та розгортання індустріалізації (1930-1932 рр.), сприяло втраті керованості соціально-економічними процесами у республіці з боку ЦК КП(б)У, уряду та їх партійно-державного апарату, значно посилило загальний хаос і безладдя. Все це тільки збільшувало страждання та рівень незахищеності населення Радянської України в умовах примусової колективізації, масових репресій проти селянства, безжальної хлібозаготівлі та голодомору 1932-1933 рр. Про це відверто говорили в 1932 р. В.М. Молотов та Л.М. Каганович керівникам України.

Реальне наповнення партійного рішення про нову реформу адміністративно-територіального устрою було здійснено спеціальною постановою ВУЦВК і Раднаркому УСРР від 2 вересня 1930 р. Згідно з цією постановою у республіці були утворені 503 нових адміністративно-територіальних одиниць: одна Молдавська автономна республіка, 18 міст як окремі адміністративно-господарські одиниці та 484 райони. До переліку міст, які отримали статус окремих адміністративно-господарських одиниць та свій бюджет, право безпосереднього спілкування з ЦК КП(б)У, ВУЦВК і Раднаркомом УСРР та іншими вищими республіканськими органами влади увійшли: Харків, Київ, Одеса, Дніпропетровськ, Миколаїв, Сталіно, Полтава, Житомир, Луганськ, Зінов'ївськ, Кременчук, Херсон, Вінниця, Запоріжжя, Бердичів, Дмитрієвськ, Суми, Маріуполь [1. – С.117].

Передбачалось, що ця система буде максимально сприяти прискоренню виконання на місцях вказівок і розпоряджень республіканської влади із Харкова – столиці УСРР. В умовах розгортання складних процесів колективізації сільського господарства та індустріалізації цьому аспекту діяльності місцевих органів влади приділялась особлива увага. Але вийшло не так як передбачав попередній план. Безладдя господарське, особливо на селі, посилювалось безладдям в органах місцевої влади, тому що вони були захоплені перебігом процесів адміністративно-територіальної реформи. Все це набуло таких розмірів, що навіть ЦК КП(б)У в січні 1931 р. не міг забезпечити формальний контроль за ходом колективізації в республіці – нові районні керівники не надсилали навіть необхідних повідомлень про її розвиток, як того вимагали партійні циркуляри з Харкова. До 20 грудня 1930 р. від райкомів партії 484 районів УСРР до ЦК КП(б)У надійшли довідки про хід колективізації тільки з 270, на 10 грудня такі довідки були отримані від 325 райкомів КП(б)У. За висновком листа ЦК КП(б)У, який підписав секретар ЦК П.П. Любченко та направив до місцевих партійних комітетів, це свідчило “про відсутність належного керівництва колективізацією з боку місцевих партійних організацій” [11.-Ф.157.-Оп.1.-Спр.380.-Арк.2].

Нові районні адміністративно-територіальні одиниці виявились не готовими для безпосередньої співпраці з центральними республіканськими установами, галузевими наркоматами і господарськими органами. Замість прискорення в 1930-1932 рр. відбулось уповільнення проходження всіх директив і наказів від керівних центрів у Москві та Харкові до районних центрів. Матеріальна база районних органів влади, реальний стан засобів зв'язку, транспорту, забезпечення папером, відсутність кваліфікованих і досвідчених кадрів, інші вагомні причини привели вже в 1931 р. керівництво ЦК КП(б)У до висновку, що реформа адміністративно-територіального устрою посилює загальну кризу в республіці. З боку ЦК КП(б)У були вжиті термінові заходи: згідно з постановою ВУЦВК від 3 лютого 1931 р. скасовувались і ліквідовувались 118 районів, тобто їх залишилось 366, але вони ставали більшими за територією, населенням, повноваженнями і можливостями районної

влади. Усупереч сподіванням ці заходи призвели до деморалізації керівних працівників районної ланки. Серед них почала поширюватись “компетентна і надійна” інформація про наміри ЦК КП(б)У та уряду республіки продовжувати заходи, що повинні були привести до масової ліквідації значної частини районів або їхнього укрупнення. Щоб заспокоїти районних апаратників ЦК КП(б)У 29 травня 1931 р. направив до всіх райкомів партії листа про необхідність “негайно дати рішучу відсіч таким чуткам і вжити заходів, щоб ці чутки жодною мірою не відбилися на роботі в районі” [11.-Ф.157.-Оп.1.-Спр.380.-Арк.34].

Але ніякі листи і директиви ЦК КП(б)У не допомагали. Новий адміністративно-територіальний устрій все більше виявляв свою нежиттєздатність. Це визнавали найбільш відомі тоді представники більшовицької верхівки. Так, голова уряду УСРР В.Я. Чубар у грудні 1932 р. в своєму виступі на пленумі ЦК КП(б)У був змушений визнати, що Раднарком республіки користувався в 1930-1932 рр. інформаційною мережею органів держбезпеки (ОДПУ), щоб зрозуміти зміст подій і впливати на вирішення суто господарських проблем. Про втрату повного управління ситуацією у республіці та необхідність продовження пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою Радянської України говорив на лютому пленумі ЦК КП(б)У в 1933 р. й голова ВУЦВК Г.І. Петровський. Та обставина, що більшість стратегічних і тактичних рішень під час колективізації та хлібозаготівель у 1929-1933 рр. приймалась партійними органами (у першу чергу політбюро ЦК ВКП(б) та ЦК КП(б)У) ще більше ускладнювала ситуацію з управлінням економікою та соціально-культурною сферою республіки. Райкоми КП(б)У все більше ставали одноосібними керівними органами у себе в районах, але були нездатними впливати на процес підготовки й прийняття найважливіших політичних, економічних, кадрових рішень політичною елітою СРСР та УСРР. Доведена до абсурду політика районування, ліквідація губернського і окружного рівнів місцевої влади тільки посилювали безладдя і хаос у республіці, охопленій колективізацією, хлібозаготівлею, масовими репресіями проти селян та інтелігенції. Але одночасно вона ж стала могутнім засобом посилення своєї влади на місцях Й.В. Сталіним та його елітарним угрупованням.

Тут доречним буде згадати, що УСРР стала своєрідним експериментальним майданчиком для керівництва СРСР щодо нововведень в адміністративно-територіальному устрої. Так, якщо в УСРР відмова від губернського та повітового рівнів поділу території і перехід до адміністративно-територіального устрою шляхом створення нових округів та районів остаточно відбулись у 1925 р., то в РСФРР цей процес відбувся лише в 1929 р. Враховуючи досвід України, Білорусії, Узбекистану, Таджикистану та Туркменії, політбюро ЦК ВКП(б) ініціювало одночасно з переходом до округів та районів створення над ними додаткової одиниці адміністративно-територіального поділу – області або краю. Це були тоді досить великі одиниці поділу території РСФРР, але вони дуже швидко стали тією ланкою адміністративно-територіального устрою, яка зцементувала й зміцнила місцеву владу в СРСР [1.-С.105-106].

Коли провал адміністративно-територіальної реформи в УСРР у 1930 р. став реальною загрозою для подальшого контролю і реалізації владних повноважень з боку політичного керівництва України, воно почало активно діяти. У лютому 1932 р. було прийнято досить логічне і необхідне рішення про перехід на чотирьохступеневу адміністративно-територіальну систему організації місцевого устрою і влади: центр – область – район – сільрада. Було створено п'ять областей в УСРР: Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська та Одеська. Оскільки це були досить великі й важливі адміністративно-територіальні одиниці, їхні партійно-державні керівники посідали високі місця в ієрархії влади в УСРР. Перші керівники областей постійно в 1932-1938 рр. входили до складу політбюро, оргбюро і секретаріату ЦК КП(б)У, були представлені в усіх складах ЦК партії цього періоду. Їхнє призначення і звільнення з посад узгоджувалось особисто з Й.В. Сталіним та політбюро ЦК ВКП(б). Зрозуміло, що вони формували політичну еліту УСРР.

Згодом областей в УСРР стало на дві більше: додалися новостворені в 1936 р. Донецька та Чернігівська області. У 1937 р. були утворені Миколаївська, Полтавська,

Житомирська та Кам'янець-Подільська області, у 1938 р. – Ворошиловградська (нині – Луганська). Напередодні Другої світової війни, у 1939 р., були створені Запорізька, Кіровоградська та Сумська області. Інших змін республіка вже зазнала після початку Другої світової війни за рахунок приєднання українських земель Галичини, Закарпаття, Північної Буковини і Криму до складу УСРР.

Досить невизначеним після 1932 р. був статус міст в УСРР. Особливо багато питань виникало навколо міст, що були обласними центрами. Відсутність реального самоуправління, виборності міських керівників населенням, придушення будь-яких спроб демократизації управління містами робили їхні керівні органи повністю залежними від партійно-державної влади обласного та республіканського рівнів. Була припинена практика 1925-1932 рр. щодо безпосереднього поточного спілкування керівників великих міст Радянської України з вищими органами і установами партійно-державної влади в столиці. Тепер всі свої нагальні проблеми керівники міст та їх населення повинні були вирішувати через обкоми КП(б)У і облвиконкоми. Про те, що являли собою новостворені в 30-ті роки обласні рівні партійно-державної влади в УСРР, дає змогу дізнатись постанова секретаріату ЦК КП(б)У від 20 жовтня 1937 р. Згідно з цією постановою на чотири нових обкоми КП(б)У, що утворювались у 1937 р., передбачалось направити і профінансувати посади 570 відповідальних та 279 технічних працівників. Це були досить невеликі штати, але вони дозволяли контролювати й керувати політичними, економічними і соціально-культурними процесами у відповідних областях. Через обкоми партії та інші партійні органи більшовицьке керівництво в 30-ті роки і пізніше здійснювало управління величезною країною, якою був СРСР. Сучасний адміністративно-територіальний устрій УСРР почав викристалізовуватись після 1932 р. Він задовольняв вимоги політичної еліти СРСР і УСРР та потреби розвитку економіки і соціальної сфери у межах тієї політики, яку генерувала ця влада.

Аналізуючи факти і події, пов'язані з пошуками компартійно-радянським керівництвом України оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою республіки в 20–30-ті роки, треба звернути увагу на те, що ця справа була в компетенції виключно вищих партійних органів. Тобто, навіть невеликі зміни в адміністративно-територіальному устрої областей, міст, районів і навіть сілрад вимагали рішень політбюро, оргбюро або секретаріату ЦК КП(б)У. Крім вже наведених фактів з цього приводу, наведемо ще один. 23 березня 1934 р. секретаріат ЦК КП(б)У в складі: С.В. Косіора, П.П. Любченка, М.М. Попова, П.П. Постишева, Ю.О. Войцеховського, М.Д. Гаріна, І.Ю. Капелінського, М.М. Кіллерога, Й.Є. Краєвського, Ю.М. Коцюбинського, В.Д. Кузьменка, М.І. Літвіна, О.В. Пілацької, І.О. Просвіріна та О.Г. Шліхтера розглянув питання про організацію в м. Одесі трьох нових районних рад. Вони повинні були відповідати територіальному розташуванню райкомів партії – Сталінського, Ленінського та Іллічевського. Було прийнято таке рішення: “Схвалити постанову Одеського обкому і партгрупи ВУЦВК’у про організацію в м. Одесі Ленінської, Сталінської й Іллічевської міських районних рад. ВУЦВК’у в радянському порядку оформити організацію міських райрад в м. Одесі; в червні місяці провести вибори в знов утворені райради” [10.-Ф.1.-Оп.7.-Спр.344.-Арк.115].

Цей документ цікавий і тим, що він прямо вказує на те, що на початку 30-х років більшовицька верхівка вже конкретно пов'язувала питання адміністративно-територіального устрою з умовами та можливостями діяльності відповідних партійних органів. Обов'язково враховувалась кількість членів КП(б)У в кожному районі або місті. Політизація питання про адміністративно-територіальний устрій УСРР набула свою конкретну форму: кожному партійному органу (міському, райкому КП(б)У) повинна була відповідати певна адміністративно-територіальна одиниця.

Навіть такий побіжний розгляд фактів та перебіг подій, пов'язаних із пошуком більшовицьким керівництвом України оптимальної та ефективної моделі адміністративно-територіального устрою республіки в 20–30-ті роки XX ст. дає змогу зробити певні висновки:

1. Адміністративно-територіальний устрій сучасної України бере свій початок з травня 1920 р., коли нова більшовицька влада почала здійснювати перші реальні кроки щодо його впровадження. Треба звернути увагу на те, що керівництво УСРР на чолі з Х.Г. Раковським та Г.І. Петровським спочатку відновило той адміністративно-територіальний устрій, який існував за часів царату і був зрозумілим та звичним для населення республіки. Але воно намагалося все зробити для того, щоб наповнити діяльність органів і установ влади на місцях, які відповідали цьому адміністративно-територіальному устрою, новим революційним, більшовицьким змістом.

2. Пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою УСРР у 20–30-ті роки став для більшовицької верхівки СРСР і республіки ефективним засобом впровадження та зміцнення своєї влади в Україні. Сталінське угруповання неодноразово використовувало реформи адміністративно-територіального устрою в УСРР для висунування в органи місцевої партійно-державної влади своїх прибічників і однодумців.

3. Визначення меж і умовних кордонів між адміністративно-територіальними одиницями в УСРР у 20–30-ті роки не завжди мало логічний і аргументований характер. Велику роль відігравало таке явище як лобювання окремими представниками політичної верхівки та партійно-державного апарату республіки інтересів і побажань місцевих керівників з цього приводу.

4. Поєднання політики коренізації та реформування адміністративно-територіального устрою УСРР дало змогу напрацювати в 1923–1939 рр. унікальний досвід збереження і всебічного розвитку національних меншин, які мали довготривалу історію проживання в Україні. Цей досвід не потребує ідеалізації, а навпаки, повинен пройти через критичне осмислення і узагальнення, тому що він може стати цікавим для сучасного суспільства й громадськості України.

5. Події 1930–1932 рр. переконують у тому, що будь-які радикальні зміни в адміністративно-територіальному поділі країни в умовах політичної та соціально-економічної кризи небезпечні як для самої політичної еліти, яка їх впроваджує, так і для населення країни, яке в результаті потерпає від безладдя, некерованості процесів, пов'язаних зі сферою державного управління, хаосу і байдужості державних службовців на місцях до його долі, тому що вони у такі періоди в основному думають про свою долю і свій добробут. Ось чому ми досить критично ставимося до пропозицій негайного проведення реформування сучасного адміністративно-територіального поділу України. Та комплексна криза, яку переживає наше суспільство, може призвести до таких негативних наслідків радикального реформування розподілу територій, які автори “проектів” реформи навіть не можуть собі уявити. Посилання на польський досвід з цього питання без дослідження його змісту та всебічних наслідків не є тим аргументом, який остаточно переконує.

Компартійно-радянській еліті України, спираючись на підтримку сталінського керівництва в Москві, вдалось після 1932 р. знайти ту модель адміністративно-територіального устрою УСРР, яка не тільки відповідала потребам і бажанням цієї еліти, але й проіснувала до 1991 р. Ця модель не викликала особливих нарікань у населення республіки, її не критикували опозиційні сили як в Україні, так і за її кордонами. Тобто можна говорити про певну ефективність цієї моделі адміністративно-територіального устрою в умовах радянського суспільства. Але наскільки ця модель може відповідати потребам і реаліям нашого сьогодення – про це треба вести окрему й аргументовану розмову. І її час вже настав.

Джерела та література

1. Александренко Г.В. Радянський державний устрій. – Харків, 1931.
2. Гриценко О. Одинадцять гріхів Михайла Волобуєва // Україна. – 1989. – №34.
3. Экономическая жизнь. – 1923. – 10 июля.
4. Хроника социалистического строительства на Украине (1921–1925) / АН УССР. Институт истории / Сост. С.А. Кокин и др. / Отв. ред. С.В. Кульчицкий. – К., 1989.

5. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – Харьков, 1925.
6. Беренштейн О. Створення єврейських адміністративно-територіальних одиниць (1922-1929 рр.) і внутрішнє структурування УРСР // Запорожские еврейские чтения. – Запорожье, 1998. – Вып. 2.
7. Правда. – 1925.
8. Панчук М.И., Диброва С.С. 20–30-е. Документы, факты, свидетельства // Коммунист Украины. – 1990. – №4.
9. Третьяк А.П. О национальном районировании на Украине в 20-е гг. // Малочисленные национальности Юга Украины: история и современность. Тезисы к областной научно-практической конференции. 19-20 октября 1990 г. – Запорожье, 1990.
10. Центральний державний архів громадських об'єднань України.
11. Державний архів Запорізької області.

SUMMARY

The article is devoted to the analyses of the process of reforms of administrative structure of Ukraine in 1920-1930 s. The author concludes that they led to the full change of principles of its administrative division. The creation of a new system made it possible to control all territory of Ukraine by Bilshovyk party-state staff and became the base for formation of soviet nomenclatura.

В.М. Велігодський

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ АВТОНОМІЇ В КРИМУ (1921 – 1991 рр.)

Пройдений Кримом шлях розвитку автономії підкреслив необхідність осмислення з позицій історичної науки тенденцій, особливостей, закономірностей і перспектив розвитку України, місця в ній Автономної Республіки Крим, з'ясування спроможності Української держави розв'язувати складні правові, етнонаціональні та соціально-економічні питання, виходячи з принципів демократії і входження України як цивілізованої держави до світового співтовариства.

У кожній державі залежно від особливостей її устрою, історичних, національних, географічних та інших особливостей автономія має специфічну правову форму.

Міжнародна практика розглядає автономію в декількох аспектах. Виділяють персональну, корпоративну і територіальну форми автономних утворень. Персональну і корпоративну автономію переважно створюють для об'єднання національних меншин. У свою чергу, територіальна автономія в залежності від обсягу повноважень поділяється на дві форми – політичну і адміністративну [1]. Адміністративна і політична автономія – це поняття, які застосовуються щодо державної або обласної автономії. Якщо автономна одиниця створюється у формі автономної республіки, тобто держави, то її прийнято називати політичною. Якщо автономна одиниця створюється у формі автономної області (округа), це т.зв. державне (національно-державне) утворення. Її статус нижчий, ніж автономної республіки і ближчий до статусу адміністративно-територіальної одиниці [2.-С.5-6]. Тому ця автономія часто називається науковцями адміністративною.

Прикладом адміністративної автономії є автономні утворення в Іспанії. Вони спочатку виникли на основі тимчасових статутів, які згодом, після прийняття відповідного законодавства, перетворилися на постійні. Остаточо в цій країні сформувалося 17 автономних утворень. Серед них основними є Каталонія, Галісія, країна Басків. Автономії отримали досить широкі повноваження у вирішенні своїх внутрішніх справ; місцеві мови були визнані офіційними разом з іспанською.