

НАЦІОНАЛЬНЕ РАЙОНУВАННЯ В ДЕРЖАВОТВОРЕННІ УКРАЇНИ 20-30 рр. ХХ ст.

Визначається роль національного районування в системі адміністративно-територіального реформування в радянській Україні 20-30 рр. ХХ ст., його місце та ступінь ефективності в процесі державотворення в республіці. Показано, що започатковані радянською владою численні адміністративно-територіальні перетворення в Україні, здійснювані на засадах скасування приватної власності укупі із зяттяю антирелігійністю, були спрямовані на ліквідацію дореволюційного адміністративно-територіального поділу і провадилися не на підставі наукових обґрунтовань, а внаслідок превалюючих політичних міркувань державних установ різного рівня.

Ключові слова: національне районування, адміністративно-територіальне реформування, державотворення.

Определяется роль национального районирования в системе административно-территориального реформирования в советской Украине 20-30 гг. XX в., его место и степень эффективности в процессе государственного строительства в республике. Показано, что начатые советской властью многочисленные административно-территориальные изменения в Украине, осуществляемые на базе отмены частной собственности вкупе с яркой антирелигиозностью, были направлены на ликвидацию дореволюционного административно-территориального деления и проводились не на основе научных обоснований, а вследствие преобладающих политических соображений государственных учреждений разного уровня.

Ключевые слова: национальное районирование, административно-территориальное реформирование, построение государства.

The article defines the role of the national zoning in the Soviet Ukraine in the system of administrative-territorial reform in the 1920 and 1930's, its place and degree of efficiency in the process of state building in the republic. Moreover, the experience of operation and liquidation process of national administrative and territorial units in Ukraine at a crucial period of domestic and international history actualizes the research question of efficiency of these entities for modern scholars.

Key words: national zoning, administrative-territorial reform, state building.

Постановка проблеми. Досвід функціонування та процес ліквідації національних адміністративно-територіальних одиниць в Україні у переломний період внутрішньодержавної та міжнародної історії актуалізує для сучасних дослідників проблему ефективності цих утворень. Попри прискіпливу увагу фахівців до національної проблематики висвітлення місця національного районування в практиці національно-державного будівництва і досі залишається далеко не вичерпаним. Вплив створення національних адміністративно-територіальних одиниць на процеси державотворення в УСРР потребує подальшого з'ясування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми державного управління були предметом розгляду В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бабкіна, В. Бебика, Ф. Бурчака, Б. Гаєвського, В. Князева, В. Кременя, Г. Лелікова, В. Лугового, І. Надольного, Н. Нижник, Ю. Пахомова, О. Петришина, В. Ребкала, С. Рябова, В. Семчика, В. Сіренка, О. Скрипнюка, В. Скуратівського, В. Цветкова, В. Яцуби та ін.

Дослідження загальних проблем етнонаціональної тематики здійснено в працях В. Євтуха, І. Кураса,

В. Наулка, С. Кульчицького, О. Рафальського, М. Панчука, Л. Польового, І. Панібудьласки, Ю. Римаренка, В. Солдатенка, Б. Чирка, Л. Якубової, Я. Верменич, О. Данильченка, М. Дмитрієнко, В. Горбика, Г. Єфіменка, В. Марочка, В. Сергійчука, М. Журби тощо.

Національна проблематика знайшла змістовне висвітлення в роботах І. Кулінича, Н. Кривець, С. Бобилевої, Н. Осташевої-Венгер, Шевчука, О. Безносова, О. Безносолої, О. Рубльова, Н. Рубльової, М. Костюка Т. Зарецької, В. Орлянського та ін.

Вагомий внесок у розробку досліджуваної проблеми зробили закордонні фахівці Д. Мейс, А. Граціозі, А. Айсфельд, Л. Малиновський, В. Чеботарьова тощо.

Постановка завдання. У статті визначається роль національного районування в радянській Україні в системі адміністративно-територіального реформування 20-30 рр. ХХ ст., його місце та ступінь ефективності в процесі державотворення в республіці.

Виклад основного матеріалу. Загальна соціально-економічна та політична криза в Україні після завершення громадянської війни наочно продемонструвала нетривкість радянської влади, незважаючи

на військову перемогу. Початок 1920-х рр. в Україні ознаменувався вибухонебезпечним загостренням міжетнічних відносин, безпосередньою основою якого було катастрофічне погіршення умов господарювання всіх етнічних груп республіки [1, с. 329]. Це відбувалося на фоні здійснюваних в Україні радянською владою змін, спрямованих на ліквідацію дореволюційного поділу [2, с. 70-72] з відходом від прив'язки господарських районів до адміністративно-територіальних меж [3, с. 18]. Із введенням у березні 1923 р. нового адміністративно-територіального поділу України з укрупненням волостей у райони, а повітів – в округи [4, с. 79], в республіці склалася чотириступенева система управління (центр – губернія – округа – район). Проведена поспіхом реформа не враховувала ані національний склад мешканців, ані історичні форми господарювання. Гострота протистояння змусила більшовицьке керівництво піти на певні поступки спочатку в соціально-економічній сфері (впровадження непу), а згодом у національному питанні (політика коренізації).

Політика коренізації державного апарату була висунута на XII з'їзді ВКП(б) у квітні 1923 р. У союзному масштабі коренізація розглядалася не як самостійна соціально-культурна програма, а як інструмент упровадження інших більш важливих соціально-економічних проектів. Та захід, що розглядався як допоміжний, у місцевих умовах перетворився на самостійну програму [5, с. 140]. При цьому постановою ВУЦВК і РНК УСРР «Про заходи забезпечення рівноправності мов і про допомогу розвитку української мови» від 1 серпня 1923 р. (яка визначається дослідниками як висхідний пункт політики коренізації в Україні), не лише не ініціювала створення національних адміністративно-територіальних одиниць, а й робила це зайвим через детальну регламентацію застосування мов етнічних меншин, що мало спричинити коренізацію кадрів виконкомів усіх рівнів. Та неймовірна строкатість етнічного складу країни, що перебувала на доіндустріальній стадії розвитку, визначила внутрішню суперечливість і складність її адміністративно-територіального структурування [5, с. 144-145]. Радянське керівництво почало розглядати виділення національних сілрад та районів як фактор, здатний одночасно не тільки дещо покращити соціально-економічну ситуацію і певною мірою задовольнити національно-культурні потреби населення, але й, головне, прискорити залучення неприхильних до соціалістичного будівництва.

Першими, створеними в Україні в ході національного районування, стали німецькі райони [6, с. 418-419]. Невідкладність заходів щодо ліквідації системної кризи в німецьких поселеннях України та активний і цілеспрямований захист їхніми мешканцями, особливо менонітами, своїх прав змусили державу піти на екстрене здійснення національного районування разом із прискоренням земельпорядних робіт та одночасним проведенням переселенських заходів. Це сприяло прийняттю 11 червня 1924 р. спільної постанови ВУЦВК та РНК УСРР «Про виділення районів Катеринославської губернії з переважаючим німецьким населенням» [7, с. 161].

Наслідком державних з'ясуваннях щодо проблем різних етнічних груп стало прийняття постанови РНК УСРР від 29 серпня 1924 р. «Про виділення національних районів і рад», затвердженої IV сесією ВУЦВК 8-го скликання (15-19 лютого 1925 р.), де обговорювалась доповідь ЦАТК «Про низове районування» та допускалося значне зменшення кількості населення, необхідної для виокремлення національних адміністративно-територіальних одиниць [8, с. 206]. Однак використання їхнього потенціалу опинилося низькоефективним через перетинання двох напрямних: національного районування і розтягнутої у часі (з 1923 по 1939 рр.) реформи дореволюційного адміністративно-територіального поділу, проведеної у «найгіршому з усіх можливих її варіантів» [9, с. 9] за відвертої вторинності першої складової.

Політичним лідерам України необхідно було ув'язати адміністративну анархію «знизу» із запропонованою у 1921 р. московським Держпланом з ініціативи В. Леніна ідеєю економічного районування, що розглядалося російським більшовицьким керівництвом як основа не тільки господарської діяльності, але й адміністративного поділу всього радянського простору [10, арк. 10-11]. Ще у ході проведення адміністративно-територіальної реформи 1923 р. висувалися пропозиції остаточно покінчити з дореволюційним поділом, ліквідувавши губернії. У 1925 р. республіканське керівництво погодилося з ліквідацією губерній і в Україні встановилася триступенева система управління (центр – округа – район) [4, с. 79]. Ліквідація губерній, як і попередні радянські адміністративно-територіальні зміни в Україні, пройшла поспіхом і, попри сподівання республіканського керівництва, не сприяла здешевленню радянського апарату та призвела до нагромадження чергової адміністративно-територіальної реформи на проведення національного районування.

Хоч акцент у національно-державному будівництві робився не на політичному самовизначенні, а на національно-територіальній автономії [5, с. 138], більшовицька влада від початку розглядала утворення національних районів і сілрад лише як зброю здійснення відповідної мовної політики. У зв'язку з цим, національно-територіальні утворення в місцях компактного оселення етнічних меншин стали не стільки територіальними автономіями певного етносу, скільки національно-територіальними одиницями з діловодством національними мовами [5, с. 146-147].

За спільності державних установлень у національному районуванні на практиці проглядалася певна специфіка. Якщо активна позиція німецьких поселенців у справі захисту своєї самобутності і наявність значних масивів населення, що проживало компактно, сприяли першочерговому створенню в республіці саме німецьких національних районів, то серед деяких національних груп нерідко була інша послідовність. Так, єврейське національне районування почалося з утворення не районів, а сілрад на базі старих єврейських колоній і містечок; райони, через дисперсність оселення, були виокремлені пізніше при реалізації неоднозначної за наслідками програми переселення євреїв на землю [11, с. 145-146]. Virізнялися й мотиви запровадження адміністративно-територіальних одиниць. Створення польських

національних районів розглядалося як база просування соціалістичної революції на захід [12, с. 203]: після програної війни радянська влада не покинула спроб експансії з метою створення Польської соціалістичної республіки, при цьому польське населення Наддніпрянської України розглядалося як п'ята колона для цієї місії [13, с. 74].

Своєрідність ситуації в національних районах полягала в тому, що при включенні до їх складу інонаціональних сільських і селищних рад стосовно них треба було здійснювати весь комплекс заходів, пов'язаних із запровадженням коренізації. Надзвичайною була проблема мовної підготовки кадрів, що вимагала знання мови більшості населення району на районному рівні, української мови для зносин із вищестоящими органами, а при включенні до складу району інонаціональних адміністративно-територіальних одиниць ще і мови відповідної національної групи. Ці вимоги створювали подвійний, а то і потрійний мовний прес як для відповідальних, так і технічних працівників районної ланки, рівень мовної підготовки яких часто був далекий від необхідного. Непересічна поліетнічність населення, яка вкрай ускладнювала запровадження національних мов у повсякденне державне життя, стала вирішальним фактором поступової відмови від багатомовності [5, с. 151], що не могло не позначитися на подальших адміністративно-територіальних змінах.

За вимоги максимальної централізації управління вирішено було зміцнити районну ланку управління, яка відіграла особливу роль у кампанії суцільної колективізації. Постановою ВУЦВК та РНК УСРР від 2 вересня 1930 р. округи були ліквідовані, а райони перейшли під безпосереднє керівництво центру [9, с. 8]. Встановлення в Україні двоступеневої системи управління (район – центр), всупереч сподіванням радянського керівництва, відчутно ускладнило оперативність управління. У лютому 1932 р. керівництво України отримало згоду Кремля на створення п'яти областей, які за територією майже вдвічі перевищували колишні губернії, що встановило в республіці триступеневу систему управління (центр – область – район). Значні розміри створених областей виявилися гальмом для ефективного налагодження управлінської вертикалі, що поставило питання про їхнє розукрупнення [4, с. 79-80]. Ці процеси торкнулися і національного районування із ліквідацією «небажаних» для влади районів за одночасного утворення при розукрупненні нових районів із національним статусом. Національні райони все активніше використовувалися владою як

засіб політичного контролю та зручний плацдарм для масових репресій.

Початкова позитивна оцінка радянськими державними структурами практики створення національних адміністративно-територіальних одиниць змінилася негативним ставленням до самого факту їхнього існування, що поступово призвело до остаточної ліквідації цих утворень наприкінці 1930-х рр.

Висновки. Започатковані при встановленні радянської влади в Україні численні адміністративно-територіальні перетворення, здійснювані на засадах скасування приватної власності та завзятої антирелігійності, були спрямовані на ліквідацію дореволюційного адміністративно-територіального поділу, що викликав невдоволення нових державних установ занадтим, з їхньої точки зору, дробленням. На фоні загальної неврегульованості земельних стосунків та ланцюга податкових прорахунків здійснені первлаштування довели ситуацію в республіці до кризового стану.

Адміністративно-територіальна реформа України 1923 р., проведена поспіхом, не враховувала національний склад мешканців та історичні форми господарювання. Тож загострення ситуації через ігнорування національного чинника за наявності строкатого етнічного складу країни змусило більшовицьке керівництво піти на певні поступки у вигляді національного районування.

Однак результативність запроваджених заходів виявилася низькоєфективною через перетинання національного районування з розтягнутою у часі (з 1923 по 1939 рр.) реформи дореволюційного адміністративно-територіального поділу та впровадженням загальносоюзними структурами економічним районуванням за відвертої вторинності першої складової.

Хронічні адміністративно-територіальні перевлаштування здійснювалися не стільки на підставі наукових обґрунтовань, скільки внаслідок превалюючих політичних міркувань державних установ різного рівня. Почаста непродуманість та непрорахованість далекосяжних наслідків адміністративно-територіального поділу в цілому і національного районування зокрема вносила плутанину в систему управління і не сприяла, попри владні сподівання, здешевленню радянського апарату.

Остаточне згорнення політики коренізації наприкінці 1930-х років взагалі призвело до ліквідації національних районів України як адміністративно-територіальних одиниць.

ЛІТЕРАТУРА

1. Якубова Л. Центральна комісія національних меншин (ЦКНМ) при ВУЦВК та її місцеві органи. 1924-1934 рр. / Л. Якубова // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки : міжвідомчий зб. наук. праць. – Вип. 14. – К. : Інститут історії України НАН України, 2005. – С. 329–365.
2. Дмитрієнко М. Ф. Зміни в адміністративно-територіальному устрої України в 1919-1920 рр. / М. Ф. Дмитрієнко // Український історичний журнал. – 2003. – № 6. – С. 68–78.
3. Горбик В. О. До питання про районування України / В. О. Горбик, П. І. Скрипник // Український історичний журнал. – 1995. – № 2. – С. 17–27.
4. Кульчицький С.В. Голод 1932 р. в затінку голодомору-33 / С. В. Кульчицький // Український історичний журнал. – 2006. – № 6. – С. 77–97.
5. Якубова Л. Теоретичні аспекти дослідження історії етнічних меншин УСРР / Л. Якубова // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки : міжвідомчий зб. наук. праць. – Вип. 15. – К. : Інститут історії України НАН України, 2006. – С. 132–154.

6. Козырева М. Э. Немецкие национальные районы Юга Украины в 1920-1930-е гг.: общие закономерности и специфические особенности развития : материалы X-й междунар. науч. конф. Международной ассоциации исследователей истории и культуры российских немцев [Ключевые проблемы истории российских немцев] (18-21 ноября 2003 г., Москва) / М. Э. Козырева, науч. ред. А. А. Герман. – М. : ЗАО «МСНК-пресс», 2004. – С. 418–425.
7. Чирко Б. Национальные немецкие районы и сельские советы / Б. Чирко // Материалы к энциклопедии «Немцы России». – М., 2002. – С. 160–163. – (Серия: Немцы Украины. Пилотный сборник; вып. 7).
8. Кулинич І. М. Нариси з історії німецьких колоній в Україні / І. М. Кулинич, Н. В. Кривець ; НАН України ; Інститут історії України. – К., 1995. – 272 с.
9. Кульчицький С. В. Криза колгоспного ладу / С. В. Кульчицький // Український історичний журнал. – 2003. – № 5. – С. 5–25.
10. Державний архів Російської Федерації (ДАРФ), м. Москва. – Ф. Р-6892. – Оп. 1. – Спр. 50.
11. Орлянський В. С. Євреї України в 20-30 роки ХХ сторіччя: соціально-політичний аспект / В. С. Орлянський. – Запоріжжя, 2000. – 240 с.
12. Зарецька Т. Політика радянської влади щодо створення польських національних районів в УСРР / Т. Зарецька // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки : міжвідомчий зб. наук. праць. – Ч. 2 – К. : Інститут історії України НАН України, 2007. – Вип. 16. – С. 203–219.
13. Зарецька Т. Польське населення УСРР у 1920-ті роки: перехід до радянського способу життя / Т. Зарецька // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки : міжвідомчий зб. наук. праць. – К. : Інститут історії України НАН України, 2006. – Вип. 15. – С. 73–84.

Рецензенти: Рижева Н. О., д. і. н, професор;
Шевчук О. В., д. політ. н., професор.

© Козирева М. Е., 2014

Дата надходження статті до редколегії 22.10.2013 р.

КОЗИРЕВА Марина Едуардівна – кандидат історичних наук, доцент кафедри політології Навчально-наукового інституту історії та права Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського, м. Миколаїв.

Коло наукових інтересів: національно-державне будівництво в радянській Україні в 20-30 рр. ХХ ст.