

права громадян та порядок проведення виборів,<sup>29</sup> в якому було приведено вичерпний перелік осіб, що користуються виборчими правами, й осіб, позбавлених таких прав. У листопаді 1925 року ВУЦВК і Рад нарком УСРР ухвалили нове Положення про виборчі права громадян, де узагальнювався вже набутий досвід, були зроблені деякі уточнення. Але і після цього коло осіб, позбавлених виборчих прав, залишалось значним. Вибори були нерівними, багатоступеневими, з відкритим голосуванням. Взагалі можна стверджувати, що виборів фактично не було. Кандидати, висунуті більшовицьким центром, завжди одержували більше голосів в умовах відкритого голосування. А тому Ради, хоч і вважалися повновладними органами, працювали ж під постійним контролем і наглядом партійних органів.

Отже, політика „пожвавлення” Рад, незважаючи на деяке позитивне значення, в цілому відбивала прагнення партійних структур посилити свій вплив на місцеві органи влади, зробити їх слухняним знаряддям в здійсненні власних комуністичних експериментів.

### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Володимирський М.Ф. Організація радянської влади на місцях. – К., 1920; Власенко С.М. Міські ради на Україні. – Харків, 1927; Буценко А.И. К вопросу о районировании Украины. – Харьков, 1925; Мануїльський Д.З. Порадник волосного організатора радянської влади. – Харків, 1920; 2. Бабій Б.М. Українська радянська держава (1921-1925 рр.). – К., 1961; Гонтар А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития. – Київ–Одеса, 1990; Олейник Н.Н. Деятельность коммунистической партии по укреплению Советов (1921-1925). – Харьков, 1989; Стоян Ф.К. Советское строительство в Украинской ССР (1921-1925 гг.). – Автореф. дисс... д-ра ист. наук. – К., 1965; Шарапа В.Ф. Сельские Советы Украины в восстановительный период (1921-1925 гг.). – Автореф. дисс. канд. ист. наук. – Днепропетровск, 1969; 3. Кульчицький С.В. Україна в добу нової економічної політики (1921-1928). – К., 1995; Його ж. Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919-1928). – К., 1996; 4. Григорчук П.С., Мельничук О.А. Комнезами на Поділлі (1920-1933 рр.). – Вінниця, 2001; Мельничук О.А. Боротьба за владу у подільському селі// Матеріали Х Подільської історико-краєзнавчої конференції. – Кам'янець-Подільський, 2000; Зінко Ю.А., Кузьмінець Н.П. Роль з'їздів Рад у системі місцевих органів влади на Поділлі на початку 20-х рр. XX ст.// Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія, Вип. V. – Вінниця, 2003; Григорчук П.С. Сільські Ради національних меншин в Україні в 20-ті рр. XX ст.// Наукові записки Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського. Серія: Історія, Вип. IX. – Вінниця, 2005; 5. Державний архів Вінницької області (далі – ДАВО). – Ф. Р-925. – Оп. 8. – Спр. 5. – Арк. 14, 18, 30; 6. ДАВО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Спр. 408. – Арк. 1-3; 7. В.І. Ленін. Повне зібрання творів. Т. 44. – С. 75; 8. Сборник постановлений и распоряжений ВУЦИК У созыва. Вып. 1. – Харьков, 1921. – С.32; 9. ЦДАВО України. – Ф.5. – Оп. 1. – Спр. 98. – Арк. 78-79; 10. ДАВО. – Ф. Р-925. – Оп.5. – Спр. 62. – Арк.36; 11. ДАВО. –Ф.1. – Оп.1. – Спр.429. – Арк.219; 12. ДАВО.- Ф. Р-925. – Оп.5. – Спр.62. – Арк.35; 13. ДАВО. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.429. – Арк.204; 14. ДАВО. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.429. – Арк.218; 15. Отчет Подольского губисполкома за 1923 год. – Винница, 1923. – С.5; 16. Збірник узаконень УСРР. – 1925. - №29-30. – С.435; 17. Збірник узаконень УСРР. – 1925. - №29-30. – С. 445-446; 18. ДАВО. – Ф. Р-925. – Оп.2. – Спр.382. – Арк.21; 19. ДАВО. – Ф. Р-925. – Оп.2. – Спр.382. – Арк.23; 20. Итоги работы национальных меньшинств на Украине. К 10-й годовщине Октябрьской революции: По материалам Центральной Комиссии национальных меньшинств при ВУЦИК. – Харьков, 1927. – С.97; 21. Поляки на Хмельниччині: погляд крізь віки. – Хмельницький, 1999. – С.54-61; 22. Національні меншини в Україні. 1920-1930-ті рр. (Атлас). – К., 1996. – С. 54-61; 23. Нестеренко В.А. Росіяни Поділля в період коренізації (20-і роки XX ст.). – Наукові праці Кам'янець-Подільського педагогічного університету: Історичні науки. Т.4(6). – Коломия, 2000. – С. 208; 24. Поляки на Хмельниччині: погляд крізь віки. – Хмельницький, 1999. – С. 331; 25. Закон про комітети незможних селян. 27 травня 1922 р. – Вінниця, 1922. – С. 3-16; 26. Григорчук П.С., Мельничук О.А. Комнезами на Поділлі (1920-1933 рр.). – Вінниця, 2001. – С. 12-48; 27. Збірник узаконень УСРР. – 1925. - №96. – С.527; 28. ДАВО. – Ф. Р-991. – Оп. 1. – Спр. 136. – Арк. 46-49; 29. Збірник узаконень УСРР. – 1924. - №34. – С. 235.

*І.В. Мазур*

### ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ГУБЕРНСЬКИХ МІСТАХ УКРАЇНИ В 1920-1929 РР.

Перша половина ХХ століття в багатьох країнах Європи характеризувалась високими темпами урбанізації, пов'язаними насамперед з індустріальним розвитком. Небачена в історії швидкість зростання міст вражала уяву, невеличкі провінційні містечка перетворювались на промислові гіганти.

В Україні ці процеси співпали з нечуваним за масштабами експериментом, в якому взяла участь більша частина українців – побудовою соціалізму “в одній окремо взятій країні”. Цей збіг мав серйозні наслідки, і певною мірою, полегшив комуністичній владі її завдання, що полягали в

кардинальній зміні суспільно-політичної ситуації і соціокультурній трансформації, створенні "...комуністичного людства з людського матеріалу капіталістичної епохи"<sup>1</sup>.

Утворення Української Соціалістичної Радянської Республіки було поступкою національному руху й дипломатичному протоколу. Вперше за свою багатомісячну історію український народ здобув територіально-адміністративну структуру для формування власної національної ідентичності.

Зміни у суспільстві і реформи, що охопили усі сфери життя, не могли не торкнутись міста як адміністративного, політичного, господарського та культурного центра українських регіонів.

У допромислову добу українські міста переважно були невеликими торговельними й адміністративними осередками для найближчих поселень. Їх активний розвиток спостерігається наприкінці ХІХ ст. у зв'язку з пореформеним піднесенням промисловості й торгівлі. Але розгортання урбанізації як широкого процесу, визначеного індустріальним розвитком, передусім стосується епохи "соціалістичного будівництва". На початку 1920-х –1930-х рр. було створено ту соціальну модель, згідно з якою почали будуватися й розвиватися міські поселення, відповідно до яких радянське місто, включаючи українське, існувало до початку 1990 років.

Міста, які були центрами науково-технічного прогресу, культури, осередками головних кадрів робітничого класу й інтелігенції, відіграють визначальну роль у розвитку соціально-економічного обличчя України. Саме на органи самоврядування міст – міські ради, – й було покладено важливе завдання в процесі трансформації перетворитись з політично-агітаційних органів на органи з господарчими функціями, які б контролювали зростаючий обсяг діяльності з розвитку промисловості, торгівлі й транспорту.

Проблема створення та діяльності міських Рад, в тому числі губернських, знайшла певне відображення у вітчизняній історіографії. Літературу, яка присвячена проблемам діяльності Рад, умовно можна розділити на 5 періодів: початок 20-х – початок 30-х рр.; середина 30-х рр. – середина 50-х рр.; середина 50-х – середина 80-х рр.; 60-80-ті рр.; початок 90-х років – до наших днів.

Перший період, який співпав з часом встановлення та формування нової системи Рад, в друкованих виданнях, брошурах та статтях відзначається яскраво вираженим популяризаторським характером. Основною метою авторів було донести до читача структуру і завдання Рад, а також узагальнити накопичений ними досвід роботи. Це були здебільшого відповідальні працівники державного і партійного апаратів, що мали практичний досвід роботи (професор Г.М. Португалов,<sup>2</sup> нарком внутрішніх справ РРФСР М.Ф. Володимирський<sup>3</sup>).

З середини 20-х років в роботі органів місцевого самоврядування прослідковується певне погиршення роботи міських рад, що відповідно позначилось у публікації спеціальних досліджень В. Ігнат'єва, І. Ніругова, А. Колесникова, А. Кисельова та інших<sup>4</sup>.

В одній з перших енциклопедій держави і права, виданій в часи встановлення Радянської влади, опубліковано статтю Г.С. Михайлова та А. Лисицина, в якій дається визначення поняттям «міських Рад» та «міських земель»<sup>5</sup>. Секретар ВУЦВК 1921-1923 рр. С.Н. Власенко дає систематизоване уявлення про основні напрями діяльності міських Рад<sup>6</sup>. Секретар ВУЦВК 1923-1929 рр. П.І. Буценко характеризує радянський апарат<sup>7</sup>.

В процесі роботи на місцях Ради та їх секретаріати зіткнулись з рядом проблем, яким присвячені статті М.І. Калініна, Г.І. Петровського, В.Я. Чубаря, де аналізується діяльність зазначених структур. Однак, неоліком даних праць є відсутність в них критичного підходу до оцінки результатів впровадження системи Рад. З початку 30-х рр. публікуються окремі брошури, присвячені виробничій діяльності Рад, які носили прикладний характер.

Другому періоду, середина 30-х – середина 50-х рр., характерне різке зменшення кількості публікацій, їм притаманна описовість, вузька джерельна база, суб'єктивність в оцінюванні ролі Рад. Такий схематизм у висвітленні пояснюється зменшенням впливу міських Рад на життя суспільства та утвердження командно-адміністративної системи в Україні.

Середина 50-х – середина 80-х роках, що відносяться до третього періоду в історіографії Рад, припадає на часи часткової десталінізації суспільства. Розвиток законодавства, діяльність і структура, форми і методи роботи Рад по відновленню і розвитку промисловості, торгівлі і кооперації, приватного підприємництва – все це стало об'єктом систематичного наукового дослідження в ряді монографій, статей і дисертацій.

В 60-80-х роках захищено дисертації П.К. Стояном, В.В. Гречко, В.М. Духопельниковим, В.В. Підгасцьким та рядом інших істориків-дослідників<sup>8</sup>.

У ряді цих праць висвітлюється роль Рад у проведенні адміністративно-територіальної реформи УСРР, тема партійного керівництва діяльністю Рад. Деякі з досліджень охоплюють окремі

.....  
регіони республіки. Значним досягненням цього періоду є широке використання джерельної бази та фактичного матеріалу.

Помітною подією для істориків, що вивчають діяльність Рад, став вихід у світ в 1990р. дослідження О.В. Гонтаря<sup>9</sup>, який докладно аналізує розвиток законодавства про міські Ради, хід і підсумки звітно-виборчих кампаній, питання взаємовідносин партійних органів і міських органів влади.

Незважаючи на значну кількість наукових праць з історії діяльності Рад на Україні, проблемі виникнення міськрад в губернських центрах, а також їх боротьби за утвердження права керівного органу, що контролює та стимулює розвиток міста в усіх його галузях, не присвячено жодного дослідження. Назви губернських центрів згадуються опосередковано, лише у випадках прикладів, на рівні менших населених пунктів держави, що не відігравали провідної ролі у розвитку системи міського господарства та не були ініціаторами тієї боротьби, яка вивела міські Ради на рівень представницьких органів місцевого самоврядування, що піклуються про долю рідного міста та його громади.

Радянська влада дала поштовх для перетворень як у напрямку формування нового адміністративного апарату, так і відповідного функціонального розподілу регіону. Зміна влади вимагала розробки власної форми управління та державного контролю низовим апаратом. Процес становлення системи міських Рад в Україні співпав з проведенням адміністративно-територіальної реформи, яка проводилась у два етапи, а саме при корективах у низовому районуванні, затвердженому у 1923р., та під час упровадження змін в адміністративну мережу у зв'язку з переходом до триступеневої системи управління у 1925 році.

В 20-х роках, згідно правових актів, міські Ради губернських і повітових міст не створювали власних виконавчих комітетів. Ці функції виконували губернські (а після їх скасування в 1925р. – повітові) і районні виконкоми, які в період між з'їздами Рад, повинні були звітувати перед міськрадами.

Такі перетворення стимулюють Ради міст, а особливо губернських центрів, боротись за збільшення своєї ролі в процесі контролю та керівництва містом як окремою адміністративною одиницею.

Прийнята в липні 1918 р. V Всеросійським З'їздом Рад Конституція узаконила організацію міськрад. Конституція розрізняла два типи міських Рад в залежності від кількості населення: в містах з населенням до 10.000 жителів і більше десяти тисяч жителів. Ради першої групи міст загалом прирівнювались до сільських Радам в галузі їх взаємовідносин з місцевими і центральними органами державної влади. Міські Ради другої групи прирівнювались до губвиконкомів; в окружних з'їздах Ради не брали участі і підпорядковувались безпосередньо ВЦВК і Раднаркому. При цьому навіть губернські з'їзди Рад не мали права контролювати їх бюджети, обминаючи губвиконкоми і губз'їзди<sup>11</sup>.

Така ситуація контрастувала з системою посиленої централізації усіх державних органів, яка на початковому етапі відповідала умовам громадянської війни, а згодом новоствореній тоталітарній владі. Міські Ради були введені як складова частина в системи загальногубернської організації. За таких обставин Ради губернських міст, як представники місцевого самоврядування, не полишали намірів зберегти свою автономію і власні самостійні виконкоми.

До 1920р. Ради ледве діяли в кількох містах, на що з переходом до нової економічної політики звернули увагу високопосадовці, визначаючи в перспективі поліпшення роботи міських Рад<sup>12</sup>. однією з обов'язкових умов стала організація у всіх містечках Рад, пленуми яких скликалися б не рідше двох разів на місяць.

Якщо думки спеціалістів щодо діяльності Рад в повітових містах та існування в таких містах виконкомів і їх взаємовідносин з повітовими радами та виконкомами розходились, то стосовно міських Рад губернських міст вони в основному співпадали. Визнавалось, що губернські міста повинні бути політичним центром губернії, що жваво й гостро реагує на всі події загальнодержавного чи місцевого життя. Міська Рада губернського міста мала стати тим органом, що порядкує як господарським так і культурно-освітнім життям міста-центру. Тож рішення про скасування як у містах губернського значення, так і в інших значних громадах виконавчих комітетів Рад і передачу їх повноважень губернським з'їздам і виконкомам, було недоречним.

Основним аргументом на користь єдиних виконкомів була обмеженість засобів і кадрів. Разом з тим практика показала, що позбавлення міських Рад самостійних керівних органів і свого апарату обмежувало їхні можливості, гальмувало розвиток активності депутатів, на тривалий період закріпило

.....  
методи «воєнного комунізму» у роботі місцевих органів влади. Ще в 1920р. М.Ф. Владимирський відзначав, що «злиття міського і губернського виконкомів... веде за собою великий розлад у роботі»<sup>12</sup>.

8 лютого 1921р. були опубліковані інструкції Президії ВЦВК «Про регулярні переобрання Рад» та «Про організацію міських Рад Робітничих і Червоноармійських Депутатів»<sup>13</sup>.

За підписом М.І. Калініна, голови ВЦВК, в березні 1921р. розсилаються циркуляри на місця, в яких наголошувалося на залученні пролетарських мас до управління державою. Саме міські Ради і стали тими ланками, які через депутатів – представників фабрик, заводів та майстерень – були безпосередньо пов'язані з виборцями.<sup>14</sup>

Рішеннями V Всеукраїнського з'їзду (лютий-березень 1921р.) було продубльовано ряд документів та постанов, що проголошувались ВЦВК: 30 березня 1921р. постанова «Про регулярні перевибори Рад і про скликання в установлені строки з'їздів Рад», дві інструкції – про секції і права та обов'язки членів міських Рад, крім того, постанова від 20 квітня 1921 р. «Про організацію міських Рад робітничих і червоноармійських депутатів».<sup>15</sup>

Підсумковим документом, що поєднував ряд законодавчих актів про міськради, було «Положення про Ради губернських, повітових і заштатних міст і поселень міського типу», затверджене Всеросійським ЦВК 26 січня 1922р. В Положенні визначались права і зміст роботи міських Рад, порядок їх виборів, формування виконавчих органів, скликання пленумів, створення секцій, права і обов'язки депутатів, юридичні основи взаємовідносин з іншими органами влади<sup>16</sup>. Прийняття даного Положення вплинуло на розробку радянського законодавства в союзних республіках. Так, в жовтні 1922р. відповідне Положення було затверджене ЦВК БРСР. В Україні ж республіканське Положення було прийняте лише у 1925р. До його введення керувались попередніми нормативними актами, прийнятими ВУЦВК про міські Ради.

Положення про міськради, ґрунтувалися на принципі місцевого самоврядування, коли вказували, що міська Рада є «вищим органом влади» на території міста. Однак, фактично вони такими не були. Більшість питань міського керівництва вирішувалося виконкомом і його відділами в поза міськрадами. Обрані на губернських і повітових з'їздах Рад виконкоми домінували в губернії й повіті, хоча формально підлягали Радам міст – фактично стояли над ними, були їм непідвласні. Це створювало ідеальні умови для відриву виконкому від пленуму Ради, перетворення депутатів в «підручних» виконкому.

Загалом перша половина 20-х років у плані розробки законодавства про міські Ради була досить плідною. За підрахунками А.Г. Алексеєнко, у цей час урядом УСРР було видано 32 нормативних документи – найбільша кількість актів про Ради у порівнянні із наступним двадцятиріччям. Третина з них припадала на 1921 р.<sup>17</sup>

Однак, життя постійно вносило свої корективи в розробку нових правових документів, що дозволяло уникати «перегинів» на місцях, у практичній роботі Рад, спрямованість на удосконалення їх форм, методів та завдань. На жаль, з початку 30-х років спостерігається згорання відповідної роботи по виборюванню прав та обов'язків для Рад як головних господарсько-управлінських одиниць міста.

Курс на «пожвавлення» роботи Рад, що проводився партійним керівництвом у всіх союзних республіках, незважаючи на всі заходи, затягувався в Україні. В 1924-25рр. уперше були проведені вибори до Житомирської міської Ради створені Ради в Черкасах, Умані, Білій Церкві.<sup>18</sup> В жовтні 1925р. секретар ВУЦВК А.І. Буценко констатував, що в багатьох містах республіки Ради не створені, в тому числі і в губернському Чернігові<sup>19</sup>.

Кількість рад не була постійною, що характеризувало умови проведення адміністративно-територіальної реформи, яка вносила постійні зміни і корективи в статус міст і нових міських поселень.

У рекомендаціях, розроблених державотворцями, були сформульовані основні принципи пожвавлення Рад: пленум мав бути діючим органом, у секції, крім членів міськради, варто залучати актив з робітників і червоноармійців, ефективніше використовувати право відкликання депутатів. Новим було визнання за міськрадами права "керівництва установами й підприємствами, діяльність яких була пов'язана з обслуговуванням міста, складання окремих міських бюджетів і видання обов'язкових постанов по місту»<sup>20</sup>.

Найбільше суперечок викликало питання про керівні й виконавчі органи міськради. Нормативні акти 1921-1922рр. виходили з того, що міськради губернських і повітових міст не

створюють власних виконавчих комітетів. Їх функції виконували губернські й повітові виконкоми, президії яких одночасно були й президіями міськрад, а голови - головами міськрад.

На початку 20-х років губвиконкоми мали до 15 відділів. А влітку 1923р. було проведено реорганізацію і скорочення апарату. В складі Харківського губвиконкому збереглося сім відділів: адміністративний, місцевої промисловості, комунального господарства, фінансово-податковий, земельний, військовий і РСІ. Відділи охорони здоров'я, народного господарства, соціального забезпечення й праці перетворювались в інспектури. До структури виконкому входили також комісії: планова, допомоги дітям, комітети незаможних селян (КНС), Рада фізкультури, статистичне бюро, а також губернського державного політичного управління (ГПУ), прокуратура й губернський суд. Президія складалася із семи осіб: голови, його заступника, секретаря й чотирьох членів<sup>21</sup>.

Виконкоми визначали строки виборів у міські Ради, скликали засідання пленумів, затверджували порядок денний, практично розглядали всі питання, що входять до компетенції міськрад, і в проміжках між з'їздами Рад повинні були звітувати перед ними. Відділи виконкому мали подвійне підпорядкування: президії виконкому й галузевому наркомату. Їм були підлеглі відповідні установи на території губернії, у тому числі й міські.

Протягом першої половини 20-х років між прихильниками й противниками міських виконкомів не вщухала боротьба, що спочатку призвела до поділу президій. Всесоюзна нарада 1925р. рекомендувала міськрадам обирати свої президії, які на з'їздах Рад повинні були включатися до губернського чи окружного виконкому. У праві на самостійний виконком міськрадам було відмовлено. Компромісний характер цього рішення був очевидний. Свій апарат міські Ради створюють тільки після ліквідації окружної системи й підпорядкування великих міст безпосередньо центру.

Певний час у деяких губернських містах УСРР існували міськвиконкоми й самостійні президії, Тимчасовий міськвиконком діяв у квітні-травні 1920 г. в Одесі, у травні-липні 1922р. - у Миколаєві. Самостійні президії міськрад створюються в Києві, Одесі, Миколаєві, Єлисаветграді й інших містах восени 1924 р., тобто ще до того, як це було законодавчо підтверджено<sup>22</sup>.

Слідом за Всесоюжною нарадою також пройшли наради на місцях. 10-13 лютого 1925р. відбулася Всеукраїнська нарада з радянського будівництва. У другій половині 1925р. були проведені губернські наради.<sup>23</sup> Матеріали нарад були покладені в основу рішень ІХ Всеукраїнського (3-10 травня) і ІІІ Всесоюзного (13-20 травня) з'їздів Рад. Ставилася завдання організувати таку діяльність Рад, яка б перетворила їх на «дійсно колективно працюючі органи»<sup>24</sup>.

Велике значення для активізації діяльності губернських Рад на Україні мала Перша Всеукраїнська нарада працівників міськрад, що проходила у Харкові 5-17 жовтня 1925р. У нараді брало участь 66 представників від 29 міст республіки - голови, секретарі й керівники секцій<sup>25</sup>.

Ще у вересні 1925 р. ВУЦВК звертається до міськрад із проханням вислати матеріали про свою роботу. З Луганська повідомляли: «До цього часу міськрада фактично існує лише на папері, тому що бюджет по місту перебуває повністю в розпорядженні окрвиконкому». Уманський виконком відзначав, що міськрада «хворіє на відрижку військового комунізму» і дотепер є «мілітаризованою». Основні причини його бездіяльності й абсентеїзму виборців - відсутність матеріальної бази й власного апарату. У висновках, за підсумками обстеження Одеської міськради в травні 1925р., вказувалося, що виконком самостійно вирішував всі міські питання й часом міськрада дізнавалася про їх рішення пост-фактум<sup>26</sup>.

Делегати Першої Всеукраїнської наради міськрад обговорили й схвалили проект першого на Україні Положення про міські й селищні Ради УСРР, що було затверджено другою сесією ВУЦВК ІХ скликання 23 жовтня 1925 р. Прийняте Положення стало кроком вперед у процесі кодифікації міського законодавства в республіці. Проте воно не врахувало повною мірою рекомендацій Всесоюзної наради з радянського будівництва й з певних принципових позицій значно відставало від Положення про міськради РСФРР 1925 р.

Незабаром після його прийняття на місцях здійснюється перебудова роботи міськрад. Незадоволені обмеженими правами, що надавало їм нове Положення УСРР, міські Ради більше орієнтуються на установки Всесоюзної наради й Положення про міськради РСФСР 1925р. - створюють самостійні президії, міські бюджети, виборюють передачу міського господарства.

30 жовтня 1925 р. президія Харківської Ради вирішує проводити свої засідання окремо від повітвиконкому для висвітлення роботи Ради щотижня випускати додаток до газети «Пролетар» для Харкова. Була створена перша самостійна президія Сталінської Ради. Протягом 1926 р. з'являються

самостійні президії у всіх містах округу. У Києві й Миколаєві міськрадам були передані поточні справи, що стосувались міста<sup>27</sup>.

Індустріалізація вимагала подальшого розширення повноважень міських Рад, удосконалення й уніфікації відповідних нормативних документів. Обстеження, проведене Президією ЦВК СРСР в 1927 р. показало, що законодавство про міськради не у всіх союзних республіках приведено у відповідність із рекомендаціями Всесоюзнаї наради 1925р. Невизначеними залишалися розпорядницькі й фінансові права міськрад. Проте було зрозуміло, доки у взаєминах виконкомів і Рад не досягнуто компромісу, не усунуто різнобою у структурі секцій і комісій та розподілі обов'язків між ними, налагодженої та оптимально-продуктивної роботи, яка б не продубльовувалась на різних рівнях влади, годі й досягти.

На Україні необхідність допрацювання Положення 1925 р. стала очевидною відразу ж після його прийняття. Створене на основі Положення РСФСР 1922 р., прийняте зі значним запізненням, воно не відповідало новим умовам. У січні 1927 р. делегати XII Київської окружної партійної конференції вказували на великі протиріччя між завданнями і можливостями міських Рад округу. З одного боку, будучи школою політичного виховання мас, вони проводили значну роботу із залучення робітників до управління містом, з іншого, юридично маючи права «господаря міста», насправді таких прав не мали. Така ситуація повністю відповідала стану речей і у губернських центрах. Був відсутній чіткий поділ функцій між міськрадою й повітвиконкомом. Міський бюджет, хоча й був виділений, але розпоряджався ним як і раніше виконком. Делегати конференції говорили, що на відміну від Москви й Ленінграда, де міськради вирішують всі питання, «у Харкові вважають, що на Україні ще не доросли до цього»<sup>28</sup>. Недостатню регламентацію прав міськрад змушений був визнати й, що виступав на конференції, секретар ЦК КП(б)У В.П. Затонський. На користь розширення прав і компетенції міськради висловився IX Одеський окружний з'їзд Рад<sup>29</sup>.

Претензії, висловлені делегатами з'їздів, підтверджувалися обстеженнями, проведеними на місцях. В 1927р. народний комісаріат РСІ СРСР обстежив діяльність Дніпропетровської Ради. Було встановлено, що всі найважливіші для життя міста питання «без ведення й участі міськради» продовжували вирішувати відділи й інспектури повітвиконкому. З 304 питань, розглянутих на об'єднаних засіданнях президії повітвиконкому й міськради, 166 були суто міськими, але підготовленими виконкомом без попереднього розгляду секцій міськрад. Таким чином, дійшли висновку: «міськрада була фактично в ролі статиста»<sup>30</sup>. Відділи й інспектури райвиконкому вважають міськраду своїм виконавчим органом, а не навпаки, і не беруть до уваги її постанови. Траплялося, що заступника голови міськради навіть не пускали на засідання президії виконкому<sup>31</sup>.

13 квітня 1927р. X Всеукраїнський з'їзд Рад поставив завдання перед ВУЦВК переглянути Положення про міськради УСРР 1925р. вбк розширення їхніх прав в адміністративно-господарській і культурно-просвітній галузі.

Міськради повинні були дістати права юридичної особи. Пропонувалося створення самостійної президії, у великих містах - відділів комунального господарства й районних Рад, обов'язкове попереднє обговорення на секціях господарсько-оперативних планів та інше. Таким чином, тільки через два роки рекомендації Всесоюзнаї наради з радянського будівництва одержали офіційне визнання на Україні.

Влітку 1927 р. проект нового Положення був винесений на обговорення міських Рад республіки. У червні-липні він обговорювався секціями й президіями міськрад Києва, Дніпропетровська, Запоріжжя, Зінов'євська (так називався нинішній Кіровоград з 1924 р. до 1934 р.) і інших міст. У нього були внесені редакційні виправлення<sup>32</sup>.

Нове Положення про міськради УСРР було затверджено 12 жовтня 1927 р. другою сесією ВУЦВК X скликання<sup>33</sup>.

Наприкінці 1927р. Одеський повітвиконком відзначав, що міська Рада ще не використовувала всіх можливостей, наданих новим Положенням, його робота поживалася. До сфери впливу Ради ввійшли всі галузі міського господарства, якими до цього майже винятково керував повітвиконком, поліпшилася робота секцій і комісій. У звіті Зінов'євської Ради на початку 1928р. вказувалося, що міськрада «стає справжнім господарем міста, розподільником кредитів по міському бюджету»<sup>34</sup>. У звіті уряду УСРР XI Всеукраїнському з'їзду Рад (7-15 травня 1929р.) зазначалось, що «розширення прав міськрад, особливо великих міст, які мають потужне комунальне господарство, більші джерела прибутків що спираються на індустріальний пролетаріат, значно поживали їхню практичну роботу. Ці Ради тепер фактично виконують всю місцеву адміністративно-господарську роботу і є практично найвищою владою на місцях»<sup>35</sup>.

Однак, таке становище було не скрізь. Сила інерції, прагнення бюрократичного апарата виконкомів не випускати кермо влади зі своїх рук вели до відкритого ігнорування установок вищих органів влади й діючих нормативних актів. Деякі виконкоми продовжували по-старому вирішувати питання міського керівництва, без попереднього узгодження з міськрадою. Далеко не всі міськради були готові до здійснення наданих їм прав. Громіздкою була їхня структура. Рішення навіть простих питань нерідко затягувалось на тривалий час. Контроль за виконанням ухвалених рішень, зазвичай, не здійснювався. Керівники деяких установ не зважали на постанови міськрад.

Наскільки повільно змінювалися звичні стереотипи, підтверджує такий приклад. Відповідно до нового Положення міськради одержували право самостійного підписання фінансових зобов'язань і векселів по позиках, у той час як раніше це було прерогативою виконкомів. Коли Миколаївська міськрада стала оформляти кредит на 15 тис. крб. у Центральному банку комунального господарства, останній йому в цьому відмовив. Повітвиконком змушений був дати відповідні роз'яснення банку й тільки після цього кредит був наданий<sup>36</sup>.

Міські Ради пройшли довгий шлях до визнання їх державно-представницькими органами. Однак, цю боротьбу не можна порівняти з тією, що йшла за встановлення і утвердження Рад як органів міського управління і господарства, а не просто – «агітаторів» і пропагандистів. Цей процес тривав майже 10 років у своїй початковій і, можна сказати, визначальній стадії, що заклала підвалини для подальшого розвитку і діяльності міських Рад губернських центрів України як повноправних господарів міста, що піклуються про його розвиток у різних галузях промисловості, комунального комплексу та культурно-освітній галузі.

### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Власенко С.Н. Горсоветы на Украине (их работа и ближайшие задачи).-Харьков, 1927; 2. Португалов Г.М. Секции Советов.- М.,1922; 3. Владимирский М.Ф. Советы, исполкомы и съезды Советов: Материалы к изучению строения и деятельности органов местного управления. - М., 1920-1921; 4. Игнатьев В. Горсоветы. – М.-Л., 1926; Ниругов И. Проблемы районирования. – М., 1927; Колесников А. Районирование и улучшение государственного аппарата. –М.-Л., 1927; Киселёв А. Районирование и низовая сеть Советов.- М., 1929; 5. Энциклопедия государства и права. Под ред. П.Стучки. В 3-х томах.- М., 1925-1926.- Т.1. – С. 630-645; 6. Власенко С.Н. Горсоветы на Украине (их работа и ближайшие задачи).-Х., 1927; 7. Буценко А.И. К вопросу о районировании Украины.- Харьков, 1927.- 193 с.; 8. Стоян П.К. Советское строительство в УССР 1921-1925 гг.// Автореф. дисс. канд. ист. наук. – К., 1965; Гречко В.В. Оживление местных Советов УССР и совершенствование работы их аппарата в 1925-1927 гг.// Автореф. дисс. канд. юр. наук. – Харьков, 1960; Духопельников В.М. Деятельность Советов Харьковщины в восстановительный период.// Автореф. дисс. канд. ист. наук. – Харьков, 1979; Подгаецкий В.В. Города Украины в годы НЕПа (вариант клиометрического подхода к анализу социальных структур).- Днепропетровск, 1994.- 174 с.; 9. Гонтарь А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития. - Киев-Одесса, 1990.- 203 с.; 10. Энциклопедия государства и права. Под ред. П.Стучки. В 3-х томах.- М.,1925-1926.- Т.1. – С. 639; 11. Там само.- С. 640-641; 12. Владимирский М.Ф.Советы, исполкомы и съезды Советов: Материалы к изучению строения и деятельности органов местного управления.-М., 1920-1921.- С. 116; 13. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. – 1921.- №11.-С. 71,72; 14. Сборник важнейших постановлений и распоряжений ВЦИК VIII-го созыва – М., 1921.– С.52-53; 15. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. Сб. док. 1917-1936.– М., 1959-1965 – Т.2.- С.93; 16. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР.– 1922.- №10.-С. 90; 17. Алексеенко О.Г. Организационная деятельность городских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Украинской ССР (1917—1936 гг.) // Наук. записки Київського державного університету, 1957. – Вип. 6.– С. 41; 18. Гонтарь А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития. - С.17; 19. Первое Всеукраинское совещание городских Советов. 5-7 октября 1925 года: Стенографический отчет и материалы. - Харьков, 1925.- С. 3, 6; 20. Совещание по вопросам советского строительства. – М., 1925. – С.125-128; 21. Бюлетень–Харьковского губернского (окружного) исполнительного комитета Советов РК и КД. – 1924.– №3.- С. 241; 22. Гонтарь А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития.- С. 23; 23. Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1921—1936 гг.) – М., 1959.– С. 100; 24. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных Советских Социалистических Республик: Сборник документов. 1917-1936. – М., 1959-1965.– Т. 3.–С. 78-80; 25. Первое Всеукраинское совещание городских Советов. 5-7 октября 1925 года: Стенографический отчет и материалы- Харьков,1925.- С. 88; 26. Бабій Б.М. Українська радянська держава в період відбудови народного господарства (1921-1925 рр.). – К., 1961. – С. 239; 27. Гонтарь А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития. - Киев-Одесса, 1990.- С.25; 28. Стенографічний звіт XII-ї Київської окружної конференції. - К.,1927.- С.127; 29. Постанови IX округового з'їзду Рад РСЧ та ЧД 31 березня — 3 квітня 1927 року - Одеса, 1927.- С.151; 30. Радянська Україна. - 1927. - №3- 4. - С. 761; 31. Радянська Україна. - 1926. - №17-18. - С. 34-351; 32. Гонтарь А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития. - С. 27; 33. Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства УССР. – 1927. - №51-52. - С. 214;

34. Отчет о деятельности Зиновьевского горсовета I-го созыва. Март 1927 год – январь 1928 год. — Зиновьевск, 1928. —С. 5; 35. Два роки робіт уряду УСРР. 1926/27—1927/28 р.: Матеріали до звіту уряду XI з'їздові Рад — Харків, 1929.—С. 206; 36. Гонтарь А.В. Городские Советы Украины: история становления и развития. - С. 29.

*В.А. Тучинський*

### ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА УТВОРЕННЯ МОЛДАВСЬКОЇ АВТОНОМНОЇ РАДЯНСЬКОЇ СОЦІАЛІСТИЧНОЇ РЕСПУБЛІКИ У СКЛАДІ УРСР В 1924 Р.

В історії України ХХ століття період 20-30-х років займає особливе місце. Саме в цей час в українському суспільстві відбувалися радикальні зміни в усіх сферах суспільного життя. Особливо значними ці зміни були у галузі міжнаціональних відносин. Попри появу в останній час великої кількості наукових праць, багато проблем передвоєнного двадцятиріччя залишаються малодослідженими. Однією із них є історія Молдавської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки, що існувала в складі УРСР з 1924 по 1940 рр.

Питання утворення і розвитку Молдавської АРСР мало привертало увагу істориків. В Україні цю проблему досліджував В.Лисенко.<sup>1</sup> У двох його наукових розвідках, з позиції радянської історіографії, дано загальну характеристику історії створення Автономної республіки. Із істориків Республіки Молдови відзначимо дослідження С.Брисякіна та М.Ситника.<sup>2</sup> В монографії А.Репіди<sup>3</sup> дано всебічну характеристику соціально-економічного розвитку Автономної Молдавської Республіки в складі УРСР. Проблеми історії МАРСР вивчаються істориками самопроголошеної Придністровської Молдавської Республіки.<sup>4</sup> 12-13 жовтня 2004 р. в Тирасполі було проведено Міжнародну конференцію „Придністровська державність: історія і сучасність”.(До 80-річчя утворення МАРСР),<sup>5</sup> однак в матеріалах конференції окремі питання утворення Автономної Республіки у 1924 р. розглядаються тенденційно, зокрема місце і роль молдавського населення в утворенні МАРСР.

Автор публікації ставить завдання дослідити головні передумови та причини утворення Молдавської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки у складі УРСР. Значну увагу приділено політичній боротьбі у керівництві більшовицької партії щодо утворення Автономної Молдавської Республіки. У статті зроблено спробу подати хроніку подій утворення МАРСР.

Ідея утворення Молдавської Республіки виникла на початку 20-х рр. Вона з'явилася у середовищі політичних емігрантів – румун та молдаван, що проживали у Москві. Почалася тривала дискусія з приводу того, на якій території та у якій формі мала бути утворена державність молдавського народу.

Після утворення СРСР значно активізувався рух за створення Молдавської Радянської Соціалістичної Республіки, яка повинна була включати територію лівобережного Придністров'я та Бессарабії. Почався тривалий переговорний процес із Румунією про передачу території Бессарабії до складу Радянського Союзу. Ситуація на кордоні, який проходив по р. Дністер, залишалась вкрай напруженою, частими були артилерійські обстріли, що здійснювали збройні сили обох держав. В середині серпня 1923 р. в Тирасполі було скликано конференцію радянських та румунських представників для вирішення конфлікту на кордоні. Її робота тривала аж до грудня 1924 р., обидві сторони не бажали іти на компроміс. Делегація СРСР вимагала негайно передати територію між Дністром і Прутом Радянському Союзу, Румунія добивалася підписання угоди про визнання р. Дністер кордоном між двома державами.

Питання про повернення Бессарабії Радянському Союзу делегація СРСР поставила і на Віденській конференції, що відбувалася з 27 березня по 2 квітня 1924 р. Радянська делегація навіть запропонувала Румунії провести плебісцит щодо майбутнього Бессарабії, однак ця пропозиція не знайшла підтримки серед учасників конференції.

Після цього більшовицькій верхівці стало зрозуміло, що утворити Молдавську Радянську Республіку на цьому етапі неможливо. Тоді політичне керівництво СРСР взяло курс на створення на території УРСР автономії молдавського народу, а приєднання Бессарабії тимчасово було відкладено. Хоча серед військової верхівки лунали заклики силою зброї повернути територію між Дністром і Прутом до складу СРСР. Так, Г. Котовський виступаючи у 1925 р. на ІХ Всеукраїнському з'їзді рад, заявив: „Якщо нашому уряду, якщо нашим дипломатам прийдеться припинити мирні переговори, то наша Червона Армія і 2 кавалерійський корпус, яким я зараз команду, ми одним стрибком перескочимо через кордон, за яким панує боярська Румунія”<sup>6</sup>

На початку 20-х рр. розгорнулася активна пропагандистська та організаційна робота по підготовці утворення Молдавської Республіки. Вже 1922 р. У Тираспольському та Балтському