

ІСТОРИЧНІ НАУКИ

УДК 35.07(477)«192/193»(091)

ЗМІНИ В АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ ПОДІЛІ УКРАЇНИ В 1920–30-Х РР.

Мічуда В.В.

Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет
імені Григорія Сковороди

Стаття присвячена проблемі адміністративно-територіального устрою України у 20–30-ті роки ХХ ст. Проаналізовано історію адміністративно-територіальних змін у вказаний період, та їх вплив на функціонування різних сфер суспільного і державного життя. Показано низьку ефективність ряду проведених заходів, їх негативний вплив на перспективу розвитку поселенської структури України, оскільки адміністративно-територіальне районування ґрунтувалося на ідеологічних шаблонах, суб'єктивних рішеннях, а не на об'єктивних розрахунках.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, губернія, округ, район, область.

Постановка проблеми. Складні процеси трансформації українського суспільства впродовж усього періоду незалежності не могли не зачепити і питання функціонування системи адміністративно-територіального устрою, основні риси якої сформувалися ще у ХХ столітті.

Сучасний національно-територіальний простір України – узагальнений підсумок тривалої еволюції, в ході якої химерно перепліталися динамічні й геополітичні інтереси, практичні потреби, далекоюсяжні політичні розрахунки. На кожному новому історичному етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації. Простежити в деталях картину усіх поділів і переділів практично неможливо, бо вони відбувалися не лише на рівні великих територіальних утворень – воєводств, полків, губерній, областей, але й на середньому й низовому рівнях, до того ж «перемалювання карт», як правило, тягнуло за собою і зміну форм управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що проблемам адміністративно-територіального устрою нашої держави присвячували та присвячують роботи науковці різних галузей – як юристи, так і географи, економісти, політологи, управлінці та ін. Вітчизняні науковці та практики мають вагомий доробок з питань проблем адміністративно-територіального устрою сучасної України. Історичним аспектам формування адміністративно-територіального поділу України присвячено праці Я.В. Верменича, О.В. Андрощука [2; 3], М.С. Дністрянського [4], В.Г. Яцуби, В.А. Яцук [1], А. Ткачука [9], А.А. Недух [6] та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Наукове вирішення сучасних завдань розбудови української держави неможливе без дослідження функціонування системи адміністративно-територіального устрою, основні риси якої сформувалися ще у 20–30-ті рр. минулого століття.

Метою даної статті є визначення загальних рис та особливостей адміністративно-територіального устрою України у другій половині 20–30-х років ХХ ст.

Виклад основного матеріалу. 20–30-і роки в житті радянського квазідержавного новоутворення були періодом багатьох взаємопов'язаних реформ, які загалом вписувалися у контекст нової економічної політики. Реформа адміністративно-територіального устрою виявилася у цьому ряду однією з перших. Правлячій партії здавалося, що на шляхах укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць і поєднання завдань адміністративного й економічного районування вдасться покінчити із руйнівними місницькими проявами і створити в країні ефективно діючий механізм управління з центру великими територіями, у тому числі й тими, які формально у ході громадянської війни стали незалежними від Росії.

1 жовтня 1920 р. видано постанову РНК УСРР «Про порядок змін кордонів і утворення нових адміністративно-територіальних одиниць» [9, с. 35]. В постанові підкреслювалося, що питання про зміну кордонів губерній і повітів вирішується за представленням губвиконкомів після затвердження проектів запропонованих змін губерньськими з'їздами Рад, НКВС і остаточно затверджується Президією ЦВК. Якщо виникають спірні питання щодо кордонів губернії, то їх розглядають змішані комісії зацікавлених губерньських з'їздів, а затверджуються вони НКВС.

На кінець 1920 р. територія УСРР поділялася на 12 губерній: Волинську, Подільську, Київську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Одеську, Миколаївську, Кременчуцьку, Катеринославську, Олександрівську, Донецьку. За розмірами своєї території, як і за кількістю та складом населення, ці губернії були дуже різні. Включали вони і різну кількість повітів [6, с. 60].

Донецька губернія – територіальна одиниця УСРР, яка існувала з 1919 до 1925 року. 5 лютого 1919 року Раднарком України приймає декрет «Про створення Донецької губернії». Таку назву губернія отримала завдяки головній річці – Сіверському Дінцю. У зв'язку з наступом Денікіна влітку 1919 Донецька губернія припинила своє існування і її уряд евакуювався у Харків. Повновила свою діяльність тільки у квітні 1920 року.

4 січня 1920 року центром Донецької губернії стало місто Луганське. У серпні (за іншими даними 12 жовтня) 1920 року центр губернії перенесли в місто Бахмут. У лютому 1920 року вироблений устрій області: губернія – район – волость – місто – фабричне селище – село [6, 62].

Наказом від 12 липня 1920 року Донецька губернія складалася з 13 районів: Олександро-Грушевський район (приєднаний Біло-Калитвянський район), Алчевський район, Боково-Хрустальський район, Гришинський район, Єнакієвський район (приєднаний Бахмутський район), Кам'янський район, Луганський район, Лисичанський район, Маріупольський район, Слов'янський район, Старобільський район, Таганрізький район, Влітку 1920 року було вирішено об'єднати волості у підрайони по 2-10 у кожному, для охоплення кожним 20-40 тисяч осіб. Усього було утворено 61 підрайон.

У грудні 1920 року поділ на райони був скасований і поновлений поділ на 10 повітів і 304 волості. Донецька губернія поділялася на 8 повітів і 299 волостей.

1925 року губернію ліквідовано, на її теренах лишилися 5 округів: Бахмутський (Артемівський), Луганський округ, Маріупільський округ, Старобільська округа, Юзівський округ (Сталінський).

6 січня 1921 року Херсонська губернія перейменована на Миколаївську. 23 березня 1921 року Олександрівська губернія перейменована на Запорізьку. У 1921 році частина Волинської губернії відійшла до Польщі [9, с. 45].

Відправною віхою радянського реформування адміністративно-територіального поділу в Україні слід вважати постанову ВУЦВК від 1 лютого 1922 р. «Про впорядкування і прискорення робіт по адміністративно-територіальному устрою УРСР». Реально реформи почалися 16 жовтня 1922 р., коли третя сесія ВУЦВК VI скликання затвердила триступеневу систему як основу нового районування і ліквідувала виниклі в ході громадянської війни Кременчуцьку, Миколаївську і Запорізьку губернії. Триступенева система передбачала створення з укрупнених повітів округів, а з укрупнених волостей – районів. Розробка питання про новий адміністративно-територіальний поділ сесією ВУЦВК була визнана «ударною, що має державну вагу і значення». В основу нового районування пропонувалося покласти економічні чинники – зосередження промислових об'єктів, тяжіння населення до промислово-розподільчих пунктів, напрям і характер шляхів сполучення [3, с. 77].

Свої корективи у схеми адміністративно-територіального поділу України внесло утворення СРСР. Сталінський план (автономізації) передбачав перетворення України у звичайну автономну область Росії. Дещо скоригований зусиллями вже тяжко хворого Леніна і місцевих еліт, проект утворення СРСР базувався на ідеї формального, хоч і дуже обмеженого суверенітету республік.

12 квітня 1923 р. II сесія ВУЦВК з метою скорочення апарату управління місцевих органів влади затверджує новий адміністративно-територіальний поділ Української СРР – губернія-округа-район-сільрада, ліквідувавши повіти та волості. Перекроюються межі губерній. Замість 102-х повітів було утворено 53 округи, а замість 1 989-ти волостей – 706 районів. Кількість сільських рад зменшено з 15 696-ти до 9 037-ми.

Період 1923–1925 рр. характеризується постійними безсистемними змінами мережі та меж округ, районів і сільрад. Кількість округ і районів щороку зменшувалась, а сільради – збільшувалась. Влітку 1924 р. починають створювати національні адміністративно-територіальні одиниці у місцях компактного проживання національних меншин – сільські та селищні ради, райони. 12 жовтня III сесія ВУЦВК приймає рішення про створення на території Одеської та Подільської губерній Автономної Молдавської СРР. До її складу увійшли 11 районів Одеської, Балтської і Тульчинської округ [8, с. 21].

16 жовтня 1925 року Президія Центрального Виконавчого Комітету СРСР, на основі Висновку Комісії по врегулюванню кордонів між УСРР і РСФРР та Рішення Політбюро ЦК ВКП (б) (з доповненнями й уточненнями) з цього питання, прийняла постанову «Про врегулювання кордонів Української Соціалістичної Радянської Республіки з Російською Соціалістичною Федеративною Радянською Республікою і Білоруською Соціалістичною Радянською Республікою». В постанові зазначено, що Президія Центрального Виконавчого Комітету Союзу РСР згідно з пунктом «б» ст. 1 і ст. 6 Конституції Союзу РСР постановляє: «В состав Украинской Социалистической Советской Республики передаются следующие части территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики [5]:

- а) Семеновская волость Новозыбковского уезда Гомельской губернии;
- б) селение Знобь Трубчевской волости Почепского уезда Брянской губернии;
- в) Фатевий, Барановка, Демьяновка, Муравейное, Толстодубово (бывшей Лемешковской волости) и Сельцо-Никитское, Сытное, деревня Грудская (бывшей Подыводской волости);
- г) весь бывший Путивльский уезд (с г. Путивлем), за исключением бывшей Крупецкой волости в старых ее границах;
- д) бывшая Криничанская волость бывшего Суджанского уезда Курской губернии,
- е) южная часть Грайворонской волости Грайворонского уезда, Курской губернии;
- ж) южная часть Муромской волости, Белгородского уезда, Курской губернии;
- з) Троицкая волость и часть Уразовской волости, Валуйского уезда Воронежской губернии».

Як компенсація на користь Росії у цьому рішенні зазначено, у п. 4: «Передаются в состав Российской Социалистической Федеративной Советской Республики нижеследующие территории Украинской Социалистической Советской Республики [5]:

- а) Федоровский, Николаевский (с г. Таганрогом), Матвеево-Курганский, Советинский, Голодаевский районы и восточная часть Екатеринославского района Таганрогского округа;
- б) Глубокинский, Ленинский, Каменский, Усть-Белокалитвенский, Владимирский, Сулинский, Шахтинский (с г. Шахты) районы и части территории Сорокинского и Алексеевского районов Шахтинского округа».

Східні кордони України з РСФРР пройшли лінією: Глухів – Білопілья – Краснопілья – Золочів – Волчанськ – Трійця Марковка – Краснотон – Новоозовськ – Північний берег Азовського моря [5].

19 лютого 1925 р. рішенням сесії ВУЦВК ліквідовано губернії та прийнято територіальний поділ з триступеневою системою врядування (округа-район-сільрада). Найвищою адміністративно-територіальною одиницею в Україні стає округ. Станом на 1 серпня 1925 р. територія УРСР складалася з автономної республіки, 41-ї округи, 680-ти районів, 10 314-ти сільрад, 70-ти міських і 155-ти селищних рад [8, с. 23].

Економічний і політичний розвиток України викликав постійний процес пристосування адміністративно-територіального устрою. Нові економічні умови, зміни в розміщенні продуктивних сил, культурний розвиток і т. п. – постійно приводили до перегляду меж, адміністративних центрів і самої кількості адміністративно-територіальних одиниць. Успішно проведене в 1922–1925 рр. в УРСР «районування» – формування районів як нижчої ланки нового адміністративно-територіального устрою, наприкінці 1920-х – на початку 1930-х рр. надихнуло теоретиків нового державного будівництва впровадити взагалі двоступеневу систему адміністративно-територіального устрою України: район – центр. Однак дана система виявилася занадто обтяженою численними управлінськими ланками та неефективною, тому в 1932 р. розпочинається формування триступеневої системи: район – область – центр [7, с. 51].

Округи, виконавши своє історичне призначення, незабаром перетворилися у непотрібну проміжну ланку між областю і районом, – тому 23 липня 1930 р. ЦВК СРСР і РНК СРСР прийняли постанову «Про ліквідацію округів». У 1931 р. округи скасовуються повсюдно, і центр місцевого державного управління відтепер остаточно перемістився у райони.

Після скасування адміністративних округів на область у середньому по СРСР приходилось 120 районів. На Україні ж було створено 585 районів. Зрозуміло, що безпосереднє оперативне керівництво з боку обласних органів, а в ряді випадків і з боку республіканських, такою величезною кількістю районів було практично неможливим. Тому природно, що ліквідація адміністративних округів викликала негайно процес розукрупнення областей [7, с. 51].

Цей процес можна ілюструвати наступними даними. Якщо в 1930 р., тобто після остаточної ліквідації всіх старих форм адміністративного поділу, в СРСР малося 14 країв і областей, 226 адміністративних округів і 3012 районів, то на 15 серпня 1935 р. країв і областей нараховувалося в СРСР – 44 (з них 14 областей були внутрішньо-крайовими), адміністративних округів – 26 (і 9 національних округів) і районів – 3250. Даний поділ і був закріплений надалі Конституцією СРСР 1936 р. і Конституцією УРСР 1937 р. [7, с. 52].

При введенні нового поділу кількість областей була дуже невеликою. Тому, природно, що розвиток економіки і культури радянської України викликав надалі розукрупнення встановлених адміністративно-територіальних одиниць. Так число адміністративних областей з 1935 р. збільшилося без малого в три рази. Досить бурхливо протікав і процес розукрупнення районів. Розукрупнення пішло настільки далеко, що цей процес часом змінювався і зворотними заходами, коли укрупнювалися області.

З метою зміцнення району як основної управлінської ланки, підвищення самостійності й ініціативи районних органів влади відповідно до постанови ЦВК і РНК СРСР від 23 липня 1930 р. «Про ліквідацію округів» ВУЦВК і РНК УРСР своєю постановою від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління» ліквідували адміністративно-територіальний поділ Української РСР на округи і скасували окружні виконавчі комітети. На території УРСР були створені 503 адміністративні одиниці: автономна республіка – Молдавська АРСР (яка існувала з 1924р.), 18 міст, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці, і 484 райони [7, с. 52].

Районні виконавчі комітети і міські Ради підпорядковувалися безпосередньо ВУЦВК, Президії і РНК УРСР. Таким чином, на території УРСР була встановлена двоступенева (район – центр) система управління.

Ліквідація округів, перебудова сільських, міських і районних Рад дозволила виконати завдання по наблизенню радянського і господарського апарату до району і села. Однак поряд з позитивними сторонами адміністративної реформи незабаром проявилися і неабиякі її вади. Головна з них полягала у тому, що управляти з республіканського Центру великою кількістю районів виявилось надзвичайно складно. Ставало все більше очевидним, що двоступенева система управління не забезпечує ефективного керівництва бурхливим економічним розвитком, – тому ВУЦВК на четвертій позачерговій сесії дванадцятого скликання у лютому 1932 р. приймає постанову «Про перехід на триступеневу адміністративно-територіальну систему: район – область – центр». На її реалізацію в Україні були створені перші п'ять областей: Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська, Одеська. У червні 1932 р. була утворена Донецька, а в жовтні того ж року – Чернігівська область [7, с. 53].

З утворенням областей майже всі районні виконавчі комітети і міські Ради, раніше виділені в окремі адміністративні одиниці, були підпорядковані обласним виконавчим комітетам. Перехід на триступеневу систему управління сприяв поліпшенню оперативного керівництва з боку обласних органів влади господарським і культурним будівництвом у районах. В цілому ж, як видається, можна зазначити, що в результаті численних перетворень радянська влада все-таки повернулася до структури адміністративно-територіального поділу, який існував у Російській імперії (центр-губернія-повіт), обійшовшись лише без волості як окремої його одиниці.

Висновки. Державна територія та сухопутний і морський кордони сучасної України склалися, історично формуючись протягом тисячоліть, хоча не зовсім збігаються з її етнічними межами. Віками український етнос був розділений кордонами різних держав, що не могло не мати негативного значення для можливостей його консолідації та формування почуття єдності. Вважається, що проблеми адміністративно-територіального поділу завжди належали до політичної категорії та відображали інтереси правлячої верхівки, забезпечуючи тим самим зручну, насамперед, для неї систему управління. Тому кожний новий історичний етап розвитку держави часто супроводжується переглядом або й повною реформацією існуючого адміністративного поділу.

Список літератури:

1. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / За заг. ред. В.Г. Яцуби; Авт. кол.: Яцюк В.А., Матвішин О.Я., Граб В.А., Карпінський Ю.О., Лоза Ю.І., Новик В.П., Бугай С.М. Секретаріат Кабінету міністрів України. – К., 2001. – 270 с.
2. Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації / Я.В. Верменич // Укр. іст. журн. – 2005. – № 4. – С. 114–145.
3. Верменич Я.В. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ–ХХІ ст. / Я.В. Верменич, О.В. Андрощук – К.: Інститут історії України НАН України, 2014. – 182 с.
4. Дністрянський М.С. Адміністративно-територіальний устрій України: історична ретроспектива / М.С. Дністрянський // Україна в політико-географічному вимірі. – Львів, 2000. – 310 с.
5. Зайчук О. Землі і кордони України у 20-му столітті і раніше. Встановлення східного кордону УСРР в 1919–1925 роках (історико-правовий аспект) [Електронний ресурс] / О. Зайчук, В. Капелюшний, О. Вовк. – Режим доступу: https://warbiblio.ua/s986123/zemli_i_kordoni_ukraeni_u_20-mu_stolitti_i_ranishe.
6. Недух А.А. Основні зміни в адміністративно-територіальному устрої Української РСР у 1919–1978 рр. // Архіви України. – 1979. – № 5. – С. 59–67.
7. Скура-тович І.М. Окремі проблеми адміністративно-територіального поділу УСРР у 1930-і рр. / І.М. Скура-тович // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського: Науковий журнал. Серія «Юридичні науки». Сімферополь, 2005. – Т. 18(57). – № 2. – С. 51–54.
8. Сосса Р.І. Картографування адміністративно-територіального устрою радянської України в 1921–1930 рр. / Р.І. Сосса. Вісник геодезії та картографії, 2009, № 6(63) – С. 20–28.
9. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К.: Леста, 2009. – 128 с.

Мичуда В.В.

Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди

ИЗМЕНЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ДЕЛЕНИИ УКРАИНЫ В 1920–30-Х ГГ.

Аннотация

Статья посвящена проблеме административно-территориального устройства Украины в 20–30-е годы XX в. Проанализировано историю административно-территориальных изменений в указанный период, и их влияние на функционирование различных сфер общественной и государственной жизни. Показано низкую эффективность ряда проведенных мероприятий, их негативное влияние на перспективу развития поселенческой структуры Украины, поскольку административно-территориальное районирование основывалось на идеологических шаблонах, субъективных решениях, а не на объективных расчетах.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, губерния, округ, район, область.

Michuda V.V.

Pereyaslav-Khmelnytsky State Pedagogical University named after Hryhoriy Skovoroda

CHANGES IN THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DEPARTMENT OF UKRAINE IN 1920'S AND 1930'S

Summary

The article dedicated the problem of Ukraine's administrative-territorial system in the 20–30 of the XX century. The history of administrative-territorial changes in this period and their impact on the functioning of various spheres of public life had been examined. The low efficiency of a number of measures and their negative impact on the future development of the Ukrainian settlements had been shown, as far as administrative and territorial division into districts based on ideological stereotypes and subjective decisions without objective calculations.

Keywords: administrative-territorial organization, province, county, district, region.