

УДК 340 (477) (091)

Скуратович І. М.

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ УСРР У 1930-і рр.

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 УСРР „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 системи адміністративно-територіального устрою України: район – центр. Однак дана система виявилася занадто обтяженою численними управлінськими ланками та неефективною [1], тому в 1932 р. розпочинається формування триступеневої системи: район – область – центр [2].

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» [3]. У 1931 р. округи скасовуються повсюдно, і центр місцевого державного управління відтепер остаточно перемістився у райони, укріплені кадрами за рахунок скасованого окружного апарату і зв'язані безпосередньо з обласними і республіканськими органами. Разом з тим, подекуди адміністративні округи на деякий час були залишені; вони існували в місцевостях, відособлених від основного масиву області, республіки, або в частинах, особливо важливих в економічному чи іншому відношенні.

Після скасування адміністративних округів на область у середньому по СРСР приходилося 120 районів; були й винятки з цього правила – так, наприклад, в Уральській області нараховувалося 202 райони. На Україні ж було створено 585 районів [4]. 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.

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 [5], 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 [6]. Отже, в результаті адміністративно-територіальної реформи (після ліквідації округів), в якості основних адміністративно-територіальних

одиниць у країні виступають область і район. Даний поділ і був закріплений надалі Конституцією СРСР 1936р. і Конституцією УРСР 1937 р.

Область стала безпосереднім опорним пунктом вищих органів державної влади і державного управління республіки. До складу області входило місто чи кілька міст; найменування області давало зазвичай місто, яке було обласним центром. Район міг бути сільським і міським. Сільський район – це вузловий пункт державного й економічного життя на селі. За своєю величиною сільський район представляв щось середнє між старою волостю і повітом, – отже, він мав перевагу перед старою волостю завдяки більшій господарській потужності, а перед старим повітом – у тім, що центр району був розташований, як правило, значно ближче повітового центра і тому являвся доступнішим для населення.

Міський район – це частина міста, яка мала свої органи державної влади й управління. На райони поділялися не тільки області, але й національні округи, автономні області і республіки. Після ліквідації адміністративних округів союзної республіки, за винятком РСФСР, мали в адміністративному відношенні тільки районний поділ, однак у 1932 г. в Українській СРР і Казахській АРСР також було введено обласний поділ. Інші союзні республіки отримали його пізніше.

При введенні нового поділу число областей було дуже невеликим; відносно невеликим було і число районів усередині цих одиниць. 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, а в 50-60-і роки – райони. Наприклад, на 1 квітня 1960 р. усього в СРСР нараховувалося: 108 областей, 6 країв і 3853 районів (3501 – сільських і 352 – міських), з них у РСФСР – 49 областей і 6 країв. Інші республіки на 1 квітня 1960 р. мали адміністративних областей: Українська РСР – 25, Білоруська – 6, Узбецька – 7, Казахська РСР – 15, Туркменська РСР – 3 [7].

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» [8] ВУЦВК і РНК УСРР 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 [9]. На території УСРР були створені 503 адміністративні одиниці: автономна республіка – Молдавська АРСР (яка існувала з 1924 р.), 18 міст, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці, і 484 райони. Районним виконавчим комітетам і міським Радам, виділеним в окремі адміністративно-господарські одиниці, були передані усі права окружних виконавчих комітетів [10].

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

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ УСРР У 1930-І РР.

що систему управління штати міських Рад і районних виконавчих комітетів затверджувалися Президією ВУЦВК [11].

При проведенні адміністративної реформи більшість працівників окружних партійних, радянських, кооперативних й інших організацій були спрямовані на постійну роботу в райони, а частина працівників районних органів – безпосередньо до сільських Рад і колгоспів. Понад 4 тис. працівників окружних центрів виїхали для зміцнення районів: безпосередньо в село було спрямовано близько 4 тис. чол. [12], а всього з окружних установ у райони республіки виїхало 14 тис. чоловік, що мали досвід керівної роботи [13].

У зв'язку з цією реорганізацією змінилися і форми й методи роботи центральних органів державної влади республіки. Так, загальне керівництво, інспектування й інструктування районних виконавчих комітетів і виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці міських Рад проводилися комплексним методом і здійснювалися, як правило, сектором радянського будівництва при ВУЦВК і Народним комісаріатом робітничо-селянської інспекції з залученням до цієї роботи представників інших народних комісаріатів. До організаційно-інструкторської роботи регулярно залучалися члени ВУЦВК, міських Рад, райвиконкомів і широкий актив [14].

Ліквідація округів, перебудова сільських, міських і районних Рад дозволила виконати завдання по наближенню 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 величезною 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» [15]. На її реалізацію в Україні були створені перші п'ять областей: Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська, Одеська. У червні 1932 р. була утворена Донецька [16], а в жовтні того ж року – Чернігівська область [17].

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.

Список літератури:

1. Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1921-1936 гг.). – М., 1959. – С.136, 252.
2. История государства и права Украинской ССР: В 3-х т. – Т.2 1917-1937. – К.: Наукова думка, 1987. – С. 235.
3. СЗ СССР. – 1930. – № 37. – Ст. 40.
4. Административно-территориальное деление Союза ССР. – Изд. 9. – М.: Изд-во НКВД СССР, 1930. – С. 8-9.
5. Административно-территориальное деление Союза ССР. – Изд. 10-е: По данным на 15 ноября 1930 г. – М.: Изд-во НКВД СССР, 1930. – С. 80; Административно-территориальное деление Союза ССР на 15 июля 1934 года. – М.: Изд-во «Власть Советов». – 1934. – С. XII.
6. Административно-территориальное деление Союза ССР: Краткий справочник на 1 сентября 1935 г. – М.: Изд-во «Власть Советов», 1936. – С. XXIV.
7. СССР. Административно-территориальное деление союзных республик на 1 апреля 1960 года. – Изд. 10-е. – С. 7.
8. СЗ СССР. – 1930. – № 37. – Ст. 40.
9. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 23. – Ст. 225.
10. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 23. – Ст. 225.
11. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 20. – Ст. 200; № 23. – Ст. 255.
12. ЦДАВОВУ. – Ф. 539. – Оп. 8. – Стр. 263. – Арк. 23.
13. История государства и права Украинской ССР: В 3-х т. / Редкол.: Б.М. Бабий (гл. ред.) и др. – Т.2. 1917-1937 гг. – К.: Наукова думка, 1987. – С. 233.
14. Румянцев В.А. Организация и компетенция ВУЦИК по положению от 12 октября 1924 г. // Проблемы соц. законности: Респ. межвед. науч. сб. – Вып.18. – Харьков, 1986 – С. 19-24.
15. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 5. – Ст. 28.
16. ЗЗ УСРР. – 1932. – № 22-23. – Ст. 138.
17. ЗЗ УСРР. – 1930. – № 28. – Ст. 70.