

*Оксана Сагач*

•

### **З ІСТОРІЇ СТВОРЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ КОМІСІЇ ПРИ ВУЦВК ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПОЛІТИКО- АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ УСРР НА ПОЧАТКУ 20-х рр. ХХ ст.**

*У статті висвітлюється історія створення Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК та її діяльність з підготовки та здійснення політико-адміністративного реформування УСРР на початку 20-хрр. ХХ ст. Також розглядається діяльність місцевих адміністративно-територіальних комісій на прикладі Чернігівської губернської адміністративно-територіальної комісії.*

Територіальна організація суспільства - це поняття, в яке вкладається просторова організація або територіальна структура життя людей, що склалася на певному етапі соціально-економічного розвитку. Вона включає в себе розміщення населення і галузей виробничої і невиробничої сфери, природокористування, територіальний поділ праці, економічне або національно-етнічне районування, територіально-політичну та адміністративно-територіальну структуру держави. Від оптимального поєднання в територіальній структурі держави інтересів центру і регіонів, завдань кооперації і спеціалізації територіальних одиниць, міжгалузевих та міжрегіональних зв'язків залежить ефективність державного організму і якість суспільних відносин.

Поняттям «територіальна організація» рівною мірою охоплюється структура територіального устрою та адміністративно-територіальний процес. Поняттям «адміністративно-територіальний устрій» позначається система внутрішньої територіальної організації, яка закріплена законодавчо і вибудовується на основі поділу території держави на складові частини з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів і чіткої організації функціонування органів державної влади та управління на місцях. Основою своєю система адміністративно-територіального устрою є рукотворною, оскільки вибудовується центральними або місцевими елітами. На її формування впливають природно-географічні, економічні, демографічні та інші чинники.

Синонімом поняття «адміністративно-територіальний устрій» є поняття «адміністративно-територіальний поділ». Адміністративно-територіальний поділ зумовлений віддаленістю певних територій від державного центру. Така віддаленість унеможливує безпосередню реалізацію функцій і завдань влади на цих територіях і зворотний зв'язок без відповідних «передавальних» механізмів. Як правило, адміністративно-територіальний поділ є дво-, три- та чотирирівневим. Корекція мережі адміністративно-територіального устрою відбувається в ході адміністративно-територіальних реформ, що зумовлені зміною принципів реорганізації або поточними політичними потребами.<sup>1</sup>

© Сагач Оксана Михайлівна - аспірантка відділу теоретико-методологічних проблем історичної регіоналістики Інституту історії України НАН України.

В Україні одиницями адміністративно-територіального поділу в різні часи були землі, волості, воєводства, повіти, полки, сотні, намісництва, губернії, комітети, жупи, округи, райони, області. У XIX ст. на українських територіях Російської імперії існувала триступенева адміністративно-територіальна структура (губернії - повіти - волості і населені пункти). Нетривале існування УНР і ЗУНР було періодом пошуку власних, українських моделей територіальної організації. Саме тоді М.Грушевський розробив нову концепцію адміністративно-територіального устрою, основою якої була ідея відмови від губернсько-повітового поділу і запровадження земельного поділу. Землі мали бути меншими, ніж губернії, але більшими, ніж повіти. Цей поділ став основою «Закона про поділ України на землі», прийнятого Малою Радою 6 березня 1918 р. У Конституції УНР його було закріплено 29 квітня 1918 р. Але саме день прийняття Конституції став останнім днем існування Центральної Ради, а новий адміністративно-територіальний поділ залишився тільки на папері.<sup>2</sup>

Формування державної території УСРР також було пов'язане зі значними змінами адміністративно-територіальної структури. У процесі підготовки докорінної перебудови системи адміністративно-територіального устрою Радянської держави було проведено ряд заходів щодо внесення змін до системи управління нею. Ці заходи проводилися за двома напрямками: створення державних органів, які б об'єднували окремі органи управління групи губерній, і здійснення внутрішньо-губернських адміністративно-територіальних змін. Метою їх було усунення невідповідностей між існуючою адміністративно-територіальною системою і завданнями та вимогами нового державного будівництва, у зв'язку з чим на початку 1920-х рр. почався процес перетворення адміністративно-територіальних одиниць.<sup>3</sup> Створювались нові губернії, повіти і волості. Переглядалися адміністративно-територіальні кордони: відбувалася передача окремих волостей з повіту в повіт, а повітів з однієї губернії до іншої. Губернські та інші адміністративні центри переносилися до більш промислово-розвинених міст. Таким чином, старий адміністративно-територіальний поділ пристосовувався до цілей і завдань радянської влади.

Перші зміни щодо адміністративно-територіального устрою відбулися на території Радянської Росії. На початку ці питання вирішувалися місцевими радами. Із метою упорядкування місцевих перетворень РНК РСФРР своєю постановою від 15 липня 1919 р. встановила, що будь-які адміністративно-територіальні зміни дозволялися тільки НКВС РСФРР за поданням губвиконкомів.<sup>4</sup> VII Всеросійській з'їзд Рад, який відбувся у грудні 1919 р., доручив ВЦВК розробку питання нового адміністративно-територіального поділу РСФРР. Розробку загальних принципів і утворення окремих адміністративно-господарських одиниць було покладено на Адміністративно-територіальну комісію ВЦВК.<sup>5</sup> VIII Всеросійській з'їзд Рад, який працював у грудні 1920 р., визначив одним з пріоритетних завдань для ВЦВК прискорення роботи з проведення адміністративно-територіального поділу РСФРР, основою якого вважалося економічне тяжіння.<sup>6</sup>

Адміністративно-територіальна комісія ВЦВК провела значну роботу щодо внесення змін до внутрішньо-губернського адміністративно-територіального поділу. Складність її полягала у тому, що метод економічного районування вимагав глибокого вивчення господарських показників із метою обґрунтування адміністративних кордонів. У березні 1921 р. друга сесія ВЦВК VIII скликання затвердила розроблені комісією «Основні положення встановлення меж адміністративно-господарських районів». В «Основних положеннях» вказувалося, що новий адміністративно-територіальний поділ слід проводити, базуючись і враховуючи зосередження промисловості та технічних культур, тяжіння населення до промислово-розподільчих пунктів, напрямок і характер шляхів сполучення, чисельність та національний склад населення.<sup>7</sup>

Після утворення у березні 1921 р. Держплану РСФРР до розробки питання

економічного районування долучилася створена при ньому комісія з районування. Робота цієї комісії полягала у розробці наукових засад нового адміністративно-територіального поділу.<sup>8</sup> У березні 1922 р. третя сесія ВЦВК дев'ятого скликання затвердила проект Держплану РСФРР «Економічне районування Росії». Відповідно до цього проекту планувалося розділити країну на двадцять одну область - дванадцять в європейській частині і дев'ять - в азійській. Області мали поділитися на округи, шось середнє між губернією і повітом. Округи, в свою чергу, поділялись на райони, які були більшими за волость.<sup>9</sup>

Згідно з вищезгаданим проектом Держплану Україну планувалось розділити на дві області: південно-західну, з центром у Києві, та південну, гірничопромислову, з центром у Харкові. До складу останньої мали входити Ростов та Крим. Проект цей не було здійснено, оскільки включення Ростова та Криму стирало кордони УСРР та порушувало її цілісність, що викликало активний протест партійних та державних органів республіки.<sup>10</sup>

Перетворення структури адміністративно-територіального поділу УСРР почалося в 1920-і роки. У цей період республіка включала дванадцять губерній: Волинську, Подільську, Київську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Одеську, Миколаївську, Кременчуцьку, Катеринославську, Олександрівську та Донецьку. Губернії різнилися за територією, чисельністю населення, кількістю повітів. У межах кожної з них відбувалося створення нових повітів, волостей і сільрад; переведення волостей із повіту в повіт, а сільрад - з волості у волость.<sup>11</sup>

У квітні 1920 р. з метою регулювання виникаючих у процесі роботи на місцях питань адміністративно-територіального поділу і вироблення плану майбутнього адміністративно-господарського й економічного поділу України було створено Адміністративно-територіальну комісію при НКВС УСРР.<sup>12</sup>

Одночасно при губернських і повітових виконкомах створювались адміністративно-територіальні комісії. Таку комісію, згідно з циркуляром губвиконкому від 21 жовтня 1920 р., було створено в Чернігові, а до кінця 1921 р. - у всіх повітових центрах губернії.<sup>13</sup> Комісії складалися з представників відділів управління, земельних, праці, раднагоспів, військкоматів, продовольчих комітетів, статистичних бюро. До компетенції місцевих комісій входило збирання матеріалів, які відображали становище територіальних одиниць, розробка питань зміни кордонів губерній, повітів і волостей та скликання місцевих з'їздів і нарад, на засіданнях яких розглядалися питання виділення нових територіальних одиниць, перейменування населених пунктів тощо. Готуючи зміни адміністративно-територіального поділу, місцеві адміністративно-територіальні комісії вивчали економічне тяжіння населення тієї чи іншої частини губернії, повіту чи волості до промислово-розподільчих пунктів, стан промисловості, чисельність та заняття населення, спрямованість і характер шляхів сполучення.<sup>14</sup>

Деякі місцеві зміни, такі, як створення нових волостей, переведення сільрад із волості до волості, не завжди погоджувалися з губернськими та республіканськими органами. Часто центральні республіканські установи не мали відомостей про те, скільки сільських одиниць входило до складу тієї чи іншої волості або скільки волостей входило до складу того чи іншого повіту. Рішення щодо створення або ліквідації повітів і губерній повинні були прийматися ВУЦВК УСРР. Так, у 1920-х роках було створено новий Шосткинський повіт Чернігівської губернії. У клопотанні Шосткинського виконкому від 16 березня 1920 р., поданому на розгляд до Чернігівського губвиконкому, йшлося про створення Шосткинського повіту з центром у м. Шостці.<sup>15</sup> 15 липня 1920 р. Чернігівський губвиконком прийняв рішення про утворення цього повіту. До його складу увійшли Івотська волость Новгород-Сіверського повіту, Куликівська і Чапліївська - Кролевецького, Локотська, Ямпільська та містечко Вороніж з хуторами - Глухівського повіту. Рішення губвиконкому 2 серпня 1920 р затвердив ВУЦВК.<sup>16</sup>

Із метою контролю за адміністративно-територіальними змінами 26 червня 1920 р. НКВС<sup>17</sup> і Раднарком УСРР<sup>18</sup> видали постанови, згідно з якими будь-які

адміністративно-територіальні перетворення дозволялись тільки після розгляду і затвердження НКВС та ВУЦВІКом проектів, поданих губвиконкомом.

Локальні зміни, які відбувалися протягом 1921 - 1922 рр., також не завжди узгоджувались з центром. Так, у 1921 р. Чернігівський губвиконком розформував вищезгаданий Шосткинський повіт, який було поновлено постановою ВУЦВК. Щоб запобігти несанкціонованим змінам адміністративно-територіального поділу на місцях, ВУЦВК постановою від 13 вересня 1921 р. дозволяв губвиконкомом проводити адміністративно-територіальні перетворення тільки у разі подання клопотань, які б містили їх мотивацію та статистико-економічні матеріали, до Адміністративно-територіальної комісії НКВС.<sup>20</sup>

1922 р. став підготовчим етапом у переході УСРР на новий адміністративно-територіальний поділ. Постанова ВУЦВК від 1 лютого 1922 р. «Про адміністративно-територіальний поділ України» заклала його основи. У цьому документі йшлося про недоліки адміністративно-територіального устрою республіки, а саме: відсутність ознак економічного тяжіння, нерівномірність поділу між окремим адміністративними одиницями. Ї метою проведення адміністративно-територіальних змін за єдиним для всієї республіки планом постанова забороняла губернським і повітовим установам будь-які територіальні перетворення.<sup>21</sup> Загалом йшлося про поступове підпорядкування місцевих установ центрові, що повністю відповідало більшовицькій тезі про переваги централізованого управління державою.

Принципи проведення першого адміністративно-територіального поділу УСРР було затверджено постановою ВУЦВК від 25 жовтня 1922 р. «Про адміністративно-територіальний поділ УСРР і спрощення радянського апарату». У ній наголошувалось на необхідності поступового переходу на досконалішу систему адміністративно-територіального поділу (район-округ-центр). Замість повітів планувалося створення округів з кількістю населення від 400 до 600 тис. чол. замість волостей - районів з населенням 25 - 40 тис. чол. Таким чином існуючі адміністративно-територіальні одиниці збільшувалися за розміром, а їх чисельність скорочувалася.<sup>22</sup>

Для підготовки і проведення реформи замість Адміністративно-територіальної комісії НКВС постановою від 29 листопада 1922 р. було створено Центральну адміністративно-територіальну комісію при ВУЦВК. Місцеві адміністративно-територіальні комісії створювалися в губерніях при губвиконкомах та в повітах при повітвиконкомах.<sup>23</sup>

Робота Центральної адміністративно-територіальної комісії полягала у загальному керівництві місцевими з метою узгодження роботи окремих губерній в республіканському масштабі. Комісія інструктувала губернські і повітові комісії щодо підготовки проектів районування, передавала губерніям директиви, які лежали в основі нового поділу.

До складу Центральної адміністративно-територіальної комісії входили представники ВУЦВК, РНК УСРР, НКВС, Укрдержплану, Вищої ради народного господарства, Наркомфіну, Наркомзему, Центрального статистичного управління. Для виконання технічних робіт використовувався технічний апарат НКВС.<sup>24</sup>

Компетенція губернських адміністративно-територіальних комісій полягала у керівництві діяльністю повітових адміністративно-територіальних комісій, згідно з корективами Центральної адміністративно-територіальної комісії і циркулярами НКВС, у розробці проектів окружного і районного поділу та їх передачі на розгляд губвиконкомів, направлення всіх матеріалів через НКВС у ЦАТК. Повітові адміністративно-територіальні комісії, під керівництвом губернських, подавали на розгляд повітвиконкомом проекти, які потім відправляли до губвиконкомів.

До складу губернських адміністративно-територіальних комісій входили представники губфінвідділів, губпланів, губпродкомів, губстатбюро, губземправів. До повітових комісій, відповідно, входили представники аналогічних повітових установ.

У своєму першому обіжнику губернським виконкомам Центральна адміністративно-територіальна комісія вказувала ознаки, на основі яких слід запроваджувати новий адміністративно-територіальний поділ, як-от: зосередження промисловості та технічних культур; тяжіння населення до промислово-розподільчих пунктів; напрямок і характер шляхів сполучення - залізничних, шосейних, водних; чисельність та національний склад населення.<sup>25</sup>

Підготовчу роботу до проведення адміністративно-територіальної реформи проводили губернські комісії. Саме вони розробляли проекти нового поділу губерній, відповідно до яких пропонувалося створення нових округів та районів, окреслювались їх кордони, вказувалися заплановані окружні та районні центри. До планів додавалися пояснювальні записки щодо історичної та економічної характеристик губернії.

При проектуванні округу до уваги брались економічні особливості. Для визначення території округу з'ясовувалися дані чисельності населення - від 400 до 600 тис. на округ, пункти зосередження промисловості, тяжіння населення до промислово-розподільчих пунктів, напрям і характер шляхів сполучення. З метою визначення окружного центру з'ясовувалась чисельність мешканців, розвиток промисловості та торгівлі, напрямок залізничних, водних та шосейних шляхів сполучення, засоби зв'язку, зручність зв'язку між районним та окружними центрами.

При проектуванні ж районів домінували мотиви адміністративного характеру: зручність розташування райцентру для сполучення з населеними пунктами району, їх відстань до сілрад, якість шляхів сполучення, забезпечення телефоном, телеграфом, поштою.

Під час встановлення кордонів між округами увага приділялася зручності керівництва ними з окружного центру. При розмежуванні районів до уваги брали межі природно-історичних та господарських районів.<sup>26</sup>

Розроблені губернськими адміністративно-територіальними комісіями проекти аналізувались Центральною адміністративно-територіальною комісією. Після ґрунтовного аналізу і обговорення їх затверджували та передавали на розгляд РНК і ВУЦВК.<sup>27</sup>

Чернігівська губернська адміністративно-територіальна комісія при проектуванні нових округів урахувала економічне тяжіння, шляхи сполучення та вантажообіг, який характеризував економічне тяжіння окремих місцевостей до розподільчих пунктів. Природно-історичні умови губернії вирізнялись різноманітністю, що не дозволяло орієнтуватись на них у визначенні території округів. Система ж вантажообігу дозволяла з існуючих 12 повітів (Борзнянського, Глухівського, Городнянського, Козелецького, Конотопського, Кролевецького, Ніжинського, Новгород-Сіверського, Остерського, Сосницького, Чернігівського та Шосткинського) виділити п'ять округів: Конотопський - з центром у Конотопі, Ніжинський - з центром у Ніжині, Новгород-Сіверський - з центром у Новгороді-Сіверському, Сновський - з центром у Сновську та Чернігівський - з центром у Чернігові. При визначенні кордонів між округами враховувалася зручність їх управління з окружних центрів та зв'язок їх із районами.<sup>28</sup>

При плануванні районів Чернігівською губернською адміністративно-територіальною комісією використовувалися природно-історичні умови, зручність сполучення з центром округу, той же вантажообіг та чисельність населення. У результаті зі 132 волостей виділилися 58 районів.<sup>29</sup> Зокрема, до Конотопського округу увійшли Алтинівський, Батуринський, Бахмацький, Борзнянський, Дмитрівський, Карабутівський, Кролевецький, Конотопський, Коропський, Парафіївський та Плисківський райони; до Ніжинського - Бобровицький, Веркіївський, Ічнянський, Кобижчанський, Козелецький, Лосинівський, Мринський, Ніжинський, Новобасаньський, Носівський, Остерський та Хорошеозерський райони; до Новгород-Сіверського - Глухівський, Есманський, Клишківський, Костобобрівський, Мамекинський, Поборницький,

Риківський, Середино-Будський, Тулиговський, Хильчанський, Шосткинський та Ямпільський райони; до Сновського - Городнянський, Добрянський, Корюківський, Менський, Охрамівський, Синявський, Сновський, Сосницький, Тупичівський, Холминський та Чернощицький райони; до Чернігівського - Березинський, Бобровицький, Довжицький, Козлянський, Краснянський, Куликівський, Любецький, Моровський<sup>30</sup>, Пакульський, Ріпкинський, Сорокошицький та Чемерівський райони.

Робота по підготовці до реформування адміністративно-територіального устрою проводилася за двома напрямками: по лінії економічного районування, тобто створення таких одиниць, які б мали економічне підґрунтя для укріплення і розвитку господарства даної території, та по лінії адміністративного районування, тобто створення адміністративно-територіальних одиниць, які наблизили б апарат влади до населення та позитивно вплинули на оперативність його роботи. При плануванні округів кордони губерній не порушувались, що обмежувало можливості планування округів. Проте Центральна адміністративно-територіальна комісія в інструкції губернським комісіям вказувала на можливість зміни існуючих кордонів, якщо цього вимагала цілісність району. Волості ж при створенні округу не роздрібнювали, а практично завжди повністю включали до складу нових районів.<sup>31</sup>

Загалом, реформування на початку 20-х рр. здійснювалося шаленими темпами, карти змінювались практично щомісяця. Впровадження нової системи територіального управління здійснювалося безсистемно, навіть високі урядовці УСРР визнавали, що невтаємниченій людині вся ця робота уявлятиметься виключно механічною, позбавленою підстав, простим жонглюванням населеними пунктами, сільрадами,<sup>32</sup> волостями і повітами при створенні нових адміністративно-територіальних одиниць.

1. Верменич Я.В. Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри.- К., 2008.- С. 97 - 103.
2. Там само.- С. 53 - 55.
3. Лужин А.В. Административно-территориальное устройство Советского государства.- М.: Юрид. лит., 1969.- С. 25.
4. Собрание Узаконений РСФСР (1917 - 1938) - официальное издание для опубликования декретов и постановлений Всероссийского съезда Советов, ВЦИК, СНК РСФСР, Совета труда и обороны.- 1919.- № 36.- Ст. 356., ст. 412.
5. Съезды Советов (1917 - 1936).- М., 1937.- Т. I.- С. 116.
6. Там само.- Т. I.- С. 145.
7. Вопросы экономического районирования СССР: Сб. материалов и статей (1917 - 1929) / Под общ. ред. Г.М.Кржижановского.- М., 1957.- С. 64 - 65.
8. Лужин А.В. Названа праця.- С. 20.
9. Вопросы экономического районирования СССР: Сб. материалов и статей (1917 - 1929) / Под общ. ред. Г.М.Кржижановского.- М., 1957.- С. 109 - 175.
10. Центральний державний архів вищих органів влади і управління (далі ЦДАВО).- Ф. 5.- Оп. 1.- Спр. 319.- Арк. 62.
11. Область // Большая советская энциклопедия. Третье издание.- М., 1974.- Т. 18.- С. 547 - 557.
12. Сборник отчетов наркомиссариатов УССР и центральных учреждений. Отчет НКВД УССР.- Х., 1921.- С. 11.
13. Державний архів Чернігівської області (далі ДАЧО).- Ф. Р-16.- Оп. 1.- Спр. 70.- Арк. 4.
14. Бар Г. Новое административно-территориальное деление Черниговщины // Бюллетень Черниговского губернского статистического бюро.- 1923.- № 1 - 2.- С. 1.
15. ДАЧО.- Ф. Р - 16.- Оп. 1.- Спр. 79.- Арк. 25.
16. ДАЧО.- Ф. Р - 305.- Оп. 1.- Спр. 30.- Арк. 52.
17. Вести // Орган ВУЦВК і Харківського губвиконкому.- 1920.- № 6.- С. 3.
18. Збірник узаконень і розпоряджень Робітничо-селянського уряду УСРР (далі ЗУ України).- 1920.- №24.- Ст. 515.
19. ДАЧО.- Ф. Р - 16.- Оп. 1.- Спр. 79.- Арк. 27.
20. ЗУ України.- 1921.- № 17.- Ст. 519.
21. ЗУ України.- 1922.- № 5.- Ст. 74.
22. ЗУ України.- 1922.- № 45.- Ст. 668.
23. ЗУ України.- 1922.- № 50.- Ст. 741.
24. ЦДАВО.- Ф. № 1.- Оп. 2.- Спр. 1048.- Арк. 89 - 94.

25. ЦДАВО.- Ф. № 1.- Оп. 2.- Спр. 656.- Арк. 16.
26. ЦДАВО.- Ф. № 1.- Оп. 2.- Спр. 664.- Арк. 10.
27. ЦДАВО.- Ф. № 1.- Оп. 2.- Спр. 664.- Арк. 4.
28. Бар Г. Новое административно-территориальное деление Черниговщины // Бюллетень Черниговского губернского статистического бюро.- 1923.- № 1 - 2.- С. 3.
29. ЗУ України.- 1923.- № 18 - 19.- Ст.314.
30. Черниговский областной государственный архив и его филиалы в гг. Нежине и Прилуках. Путеводитель: Чернигов., 1963.- Приложение.
31. ЦДАВО.- Ф. № 1.- Оп. 2.- Спр. 656.- Арк. 36.
32. Верменич Я.В. Названа праця.- С. 131 - 132 .

*В статье освещается история создания Центральной административно-территориальной комиссии при ВУЦИК, ее деятельность по подготовке и проведению политико-административного реформирования УССР в первой половине 20-х гг. XX в. Также рассматривается деятельность местных административно-территориальных комиссий на примере Черниговской губернской административно-территориальной комиссии.*

*The article describes the history of Central administrative territorial commissions establishment as well as its activity on making political administrative reforms in USSR in the early 1920-s. It was also shown the local administrative agencies' activity such as Chernihiv regional administrative agency.*

УДК 625.1(477)"18.19"