

УДК (UDC) 94.(477):35.071.5

САГАЧ О. М.

### ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ КОМІСІЇ ПРИ ВУЦВК ЩОДО РАЙОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УСРР у 20-х рр. ХХ ст.

*У статті подано аналіз роботи Центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК щодо здійснення реформування адміністративно-територіального устрою УСРР в 20-ті рр. ХХ ст. Особливу увагу приділено ліквідації губернського поділу, районуванню та національному районуванню.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний поділ, Центральна адміністративно-територіальна комісія, реформування, губернія, повіт, волость, округа, район, національний район.

У радянській історіографії основні аспекти проблематики адміністративно-територіального поділу досліджувались досить системно. Так, у 1920-х рр. з'явилися праці за авторства А. Добронравова, Д. Багалія, М. Гуревича, А. Євтихієва, присвячені районуванню та адміністративно-територіальному реформуванню. У 1930-1940-х рр. адміністративно-територіальний устрій досліджували О. Терлецький, В. Січинський, С. Сулькевич, В. Карпицький, М. Василенко, А. Таранов. У 1950-1960-ті рр. серед історичних досліджень слід згадати студії А. Недуха. У 1970-1980-ті рр. адміністративно-територіальний устрій 1920-х рр. вивчали М. Шафир, М. Ірошніков, К. Федоров, А. Аскеров, Е. Городецький. З проголошенням незалежності України, у 1990-2000-х рр. зазначену проблематику досліджували М. Дмитрієнко, В. Ложкін, С. Кульчицький, Я. Верменич, М. Дністрянський, В. Боечко, М. Панчук. Останнім часом вийшла друком низка монографій та статей авторами яких є Я. Верменич, В. Гриневиц, О. Андрощук, В. Дмитрук, Р. Сосса, Т. Бикова.

Історіографічний аналіз свідчить про те, що проблеми адміністративно-територіального устрою потрапляли в поле зору багатьох дослідників, але роботи щодо напрямів та механізмів діяльності Центральної адміністративно-територіальної комісії з політико-адміністративного реформування у 20-х рр. ХХ ст., майже відсутні. Отже метою статті є характеристика адміністративно-територіальних перетворень у ході роботи, яку проводила ЦАТК та аналіз механізмів і напрямів її діяльності з наголосом на районування.

Проголошення України Українською Соціалістичною Радянською Республікою відбулося 6 січня 1919 р. Питання міжреспубліканських кордонів вирішилося лише 25 лютого 1919 р. Тоді за рішенням міжвідомчої наради Наркомату закордонних справ РСФРР до України відійшли 9 губерній колишньої Російської імперії - Київська, Подільська, Волинська, Харківська, Полтавська, Херсонська, Катеринославська та Таврійська (без Криму) і Чернігівська (без Суразького, Стародубського, Мглинського та

---

Сагач Оксана Михайлівна - кандидат історичних наук, докторант, Чернігівський національний педагогічний університет імені Т.Г. Шевченка (Україна).

Новозибківського повітів). 28 грудня 1920 р. РСФРР і УСРР уклали договір про воєнний і господарський союз, який перетворював на ілюзію суверенітет радянської України. Усі внутрішні територіальні питання УСРР розв'язувались за вказівками Москви, базуючись на російському більшовицькому законодавстві [2, с. 70-73]. Нові адміністративні утворення виникали стихійно, оскільки Радянська влада заохочувала ініціативу знизу. Місцевим радам надавалось право встановлювати внутрішні кордони губерній та повітів, ділити їх на частини. Про всі зміни необхідно було повідомляти наркомат внутрішніх справ [7, с. 50-54].

Формування території УСРР було пов'язане зі змінами адміністративно-територіальної структури. Процес перетворення адміністративно-територіальних одиниць розпочався вже на початку 1920-х рр. Створювались нові губернії, повіти і волості, відбувалась передача окремих волостей з повіту в повіт, а повітів з однієї губернії до іншої. Так, у відповідності до постанови ВУЦВК від 10 травня 1919 р. Херсонську губернію було розділено на Одеську з центром в Одесі та Херсонську з центром у Миколаєві. 28 січня 1920 р., Всеукрревком видав ще одну постанову яка підтверджувала попередню. 13 березня 1920 р. й 25 грудня 1920 р. (вдруге) Херсонську губернію було перейменовано на Миколаївську. Тоді ж, у 1920 р. були утворені Кременчуцька та Олександрівська. Остання, 23 березня 1921 р., перейменовувалась у Запорізьку. Так старий адміністративно-територіальний поділ пристосовувався до цілей і завдань Радянської влади [22, арк. 101-109]. Отже, у 1920 р. УСРР складалась з дванадцяти губерній: Волинської, Подільської, Київської, Чернігівської, Полтавської, Харківської, Одеської, Миколаївської, Катеринославської, Олександрівської, Донецької, Кременчуцької.

1 лютого 1922 р., маючи за мету реформування адміністративно-територіального поділу за єдиним для всієї УСРР планом, ВУЦВК видав постанову «Про впорядкування і прискорення робіт по адміністративно-територіальному устрою УСРР» [11, арк. 16]. Принципи його проведення затверджувались постановою III сесії ВУЦВК VI скликання від 25 жовтня 1922 р. «Про адміністративно-територіальний поділ України і спрощення радянського апарату». Ця постанова стала основою щодо проведення першого етапу реформи - скорочення чисельності повітів і волостей та створення замість них округ чисельністю від 400 до 600 тис. осіб та районів чисельністю від 25 до 40 тис. осіб [8, с. 792]. На цьому етапі реформ було проведено значну організаційну роботу, направлену на вдосконалення територіальної організації з врахуванням динаміки соціально-економічних процесів і завдань та мінімальних потреб населення. Початком адміністративно-територіальних реформ 20-х рр. в Україні слід вважати 16 жовтня 1922 р., коли III сесія ВУЦВК VI скликання затвердила триступеневу систему та ліквідувала Кременчуцьку, Миколаївську і Запорізьку губернії. Отже кількість губерній скоротилась до 9 [11, арк. 30].

Для підготовки та проведення реформи, за постановою ВУЦВК від 29 листопада 1922 р., при ВУЦВК створювалась Центральна адміністративно-територіальна комісія (ЦАТК), яка проводила попередній розгляд питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним поділом УСРР,

та вносила відповідні зміни до законопроектів. З метою проведення аналогічних робіт в губерніях і повітах, формувались місцеві адміністративно-територіальні комісії. Губернські адміністративно-територіальні комісії керували діяльністю повітових адміністративно-територіальних комісій, розробляли проекти окружного і районного поділу. Проекти розроблені ГАТК направлялись на розгляд до ЦАТК [11, арк. 33-35].

Результатом роботи ЦАТК та місцевих адміністративно-територіальних комісій стало створення, на початку 1923 р., замість 102 повітів - 53 округ, а замість 1989 волостей - 706 районів [1, с. 100-129]. Після проведення реформи 1923 р. ЦАТК та губернські адміністративно-територіальні комісії залишились постійно діючими органами. Їх компетенція полягала у коригуванні недоліків адміністративно-територіального устрою. Діяльність ЦАТК була направлена на аналіз роботи губернських комісій та виявлення хиб реформування, які здебільшого стосувались районного поділу. У своїх діях комісія спиралась на постанову четвертої сесії ВУЦВК сьомого скликання від 4 листопада 1923 р. «Про підсумки та чергові завдання районування України». Сесія визнавала, що стосовно районного поділу проведену роботу слід вважати попередньою [12, арк. 47-48].

Відповідно до норм, встановлених ЦАТК, чисельність населення району мала становити від 25 до 40 тис. осіб. Цим нормам відповідали 439 районів (62,7%); кількість районів, в яких чисельність населення була меншою за 25 тис. осіб, складала 87 (12,5 %); більшою за 40 тис. осіб - 174 райони (25 %). Порушення норм населення районів частково пояснювалось прагненням губерній зберегти кордони старих волостей, частково зручністю географічного розташування райцентру, економічною доцільністю. У Київській та Подільській губерніях 7% складали райони з чисельністю населення меншою за 25 тис. осіб, 77% - від 25 до 40 тис. осіб, 16% - понад 40 тис. осіб. У Чернігівській, Полтавській, Харківській губерніях 16% складали райони з чисельністю населення меншою за 25 тис. осіб, 59% - з чисельністю від 25 до 40 тис. осіб - та 25% - з чисельністю понад 40 тис. осіб. У Волинській, Донецькій, Катеринославській та Одеській губерніях - 14% складали райони з чисельністю населення меншою за 25 тис. осіб, 55% - від 25 до 40 тис. осіб, 31% - з чисельністю понад 40 тис. осіб [18, арк. 102-111].

Новоутворені райони значно різнились й за площею. 69% цих адміністративних одиниць займали площу від 227 км<sup>2</sup> до 683 км<sup>2</sup>, 1% - займали площу меншу за 227 км<sup>2</sup>, 24% - від 683 км<sup>2</sup> до 1 138 км<sup>2</sup> та 6% - понад 1 138 км<sup>2</sup>. За цією ознакою губернії умовно поділяли на три групи. До першої групи належали губернії де переважали райони за площею менші за 455 км<sup>2</sup>, а саме Київська (80 районів або 72%) та Подільська (88 або 95%) губернії. Друга група складалася з губерній, в яких за кількістю переважали райони площею від 455 км<sup>2</sup> до 910 км<sup>2</sup>. Такими були Чернігівська (49 районів - 84%), Полтавська (53-60%), Харківська (30-42%). Третю групу складали губернії, в яких найбільшу кількість становили райони з площею від 455 км<sup>2</sup> до 910 км<sup>2</sup>: Донецька (51, або 65%), Катеринославська (49-56%), Одеська (32-43%), Волинська (28-71%). Друге місце в цих губерніях займали райони, площа яких перевищувала 910 км<sup>2</sup> (загалом по губерніях 34%) [9, с. 9-19].

Вже на початку 1924 р. було виявлено низку помилок, допущених в процесі запровадження районного поділу, а саме: деякі районні адміністративні центри виявились малопотужними як в економічному, так і в адміністративному відношенні; райони значно відрізнялись як за чисельністю населення, так і за кількістю населених пунктів; іноді зустрічалась невідповідність адміністративних кордонів межах земельних товариств. Зважаючи на названі недоліки, протягом 1924 р., проводились наступні адміністративно-територіальні перетворення: ліквідовувались малопотужні райони, здійснювалось перенесення районних адміністративних центрів в економічно потужніші населені пункти, з одночасним перейменуванням районів. Так, змін зазнав районний поділ Харківської губернії. Харківська ГАТК запропонувала наступні перетворення районного поділу: у Сумській окрузі - Тростянецький район з Сумської округи перенести до складу Охтирської, розформувати Михайлівський район, Новодмитрівську сільраду зі складу Славгородського перенести у Краснопільський район. ЦАТК затвердила названі пропозиції [13, арк. 5-15]. У Чернігівській губернії Остерський район з Ніжинської округи був перенесений у Чернігівську, а Парафіївський район Конотопської округи розформувався. Проект Чернігівської ГАТК розглянутий ЦАТК в ході її засідання від 17 грудня 1924 р. Корективи адміністративно-територіального поділу затверджувались постановою останньої [12, арк. 50-68]. Слід зазначити, що подібних змін зазнав адміністративно-територіальний поділ всієї УСРР.

Одним з важливих моментів районування у 1924-1925 рр. було створення національних адміністративно-територіальних одиниць - національне районування. Про доцільність «збереження в одній адміністративній одиниці однорідного за своїм національним складом населення» йшлося у постанові IV сесії ВУЦВК VII скликання, яка датувалася листопадом 1923 р. [15, арк. 12-14]. Загалом початок робіт зі створення національних адміністративно-територіальних одиниць був покладений декретом ВУЦВК і РНК від 28 серпня 1923 р. «Про заходи рівноправності мов і про сприяння розвитку української мови». ВУЦВК вважав урахування національного моменту в процесі районування досягненням радянської влади, що свідчило про її переваги. Для національних районів і сільрад знижувались норми чисельності населення, оскільки дотримання загальноукраїнських критеріїв унеможлиблювалось. Для національних районів, відповідно до постанови ВУЦВК «Про низове районування» (лютий 1925 р.), встановлювалась норма у 10 тис. осіб. Мотиви швидких темпів створення мережі національних адміністративно-територіальних одиниць полягали у загостренні національного питання та необхідності нівелювання конфліктів у місцях розселення етнічних меншин, насамперед в німецьких та грецьких громадах. Однак, скоріше це був пропагандистський маневр, направлений на демонстрацію успіхів у розв'язанні національного питання [24, с. 128-141].

У жовтні 1924 р., при ВУЦВК з метою сприяння «розвитку та укріпленню мирного будівництва та братерської співпраці всіх національностей, які мешкають на території України, а також їх культурному і матеріальному будівництву» було створено Центральну комісію національних

меншин (ЦКНМ). [15, арк. 5-10]. Виділення національних районів закріплювалось постановою ВУЦВК «Про виділення районів Катеринославської губернії з переважаючим німецьким населенням» від 11 червня 1924 р. та Раднаркому УСРР «Про виділення національних районів та рад» від 29 серпня 1924 р. Того ж 1924 р. були виділені 5 німецьких національних районів: Молочанський та Пришибський у Катеринославській губернії, Зельцький та Ландауський - в Одеській і Люксембурзький - у Донецькій [10, с. 50-77].

Питання щодо виділення німецьких колоній Катеринославської губернії в самостійні райони розглядалось на засіданні селянської конференції у Пришибі 24-25 лютого 1924 р. Представники німецьких колоністів Молочанського району звернулись з клопотанням щодо виділення колишніх німецьких волостей в самостійний німецький район у складі колишніх Пришибської, Кнадельфельдської та Гальштатської волостей [18, арк. 66-86]. Подібна конференція відбулась 2-3 березня 1924 р. у Хортицькому районі цієї ж губернії. Німецьке населення цього району також запропонувало створити національну адміністративно-територіальну одиницю. Основуючись на вказаних клопотаннях, німецька секція при ЦК КП(б)У розробила проект створення національних адміністративних районів, відповідно до якого пропонувалось створити у Катеринославській губернії два національні райони. Перший - шляхом об'єднання трьох колишніх німецьких волостей з населенням 4 тис. осіб, Пришибської та Гальштатської, які в ході районування були приєднані до Токмацького району Мелітопольської округи, а також Кнадельфельдської, що була приєднана до Чернігівського району Бердянської округи. Адміністративний центр планувалось створити у Гальштаті. Інший район пропонувалось створити на базі Хортицької волості, розформованої під час районування, з чисельністю населення 14 тис. осіб [16, арк. 2-15]. Відповідно до названого проекту, створення німецьких районів планувалось також в Одеській та Донецькій губерніях. В Одеській губернії - через об'єднання трьох колишніх волостей з населенням до 36 тис. осіб: Ландауської, яка входила до складу Варварівського району Миколаївської округи, та Рорбахської і Ратштатської волостей, які перебували у складі Березівського району Одеської округи. Адміністративний центр пропонувалось розташувати у с. Ландау [17, арк. 42-49]. У Маріупольській округі Донецької губернії планувалось утворення району імені Розі Люксембург через об'єднання волостей Грино та Беркталь, де переважало німецьке населення (25 тис. мешканців), з центром у с. Люксембург. За необхідне визнавалось подальше створення німецьких районів в Одеській округі - Грослібентальського та Мангеймського [18, 400-411].

На засіданні ЦАТК 10 травня 1924 р. було розглянуто проект Катеринославського губвиконкому по виділенню німецьких районів у Мелітопольській та Бердянській округах. ЦАТК затвердила створення Пришибського та Молочанського районів і внесення змін в адміністративно-територіальний поділ Мелітопольської та Бердянської округ, а саме: перенесення з Мелітопольської до Бердянської округи Велико-Токмацького району, до складу якого в ході районування були віднесені Пришибська,

Гальбштадтська та Гнадельфельдська волості; у Бердянській окрузі - виділення Молочанського (Гальбштатського) району у складі колишніх Молочанської та Богданівської волостей [14, арк. 21-27]. Отже, на середину 1924 р. в УСРР створювались два національні райони. Надалі ЦАТК своєю постановою від 4 жовтня 1924 р. затвердила проект Одеської ГАТК щодо утворення на території губернії двох національних районів - Зельцького та Ландауського. Проект Донецької ГАТК по виділенню національних районів розглядався під час засідання ЦАТК 9 листопада 1924 р. й був переданий для подальшого опрацювання у Держплан та НКВС за участю ЦКНМ. Уже на наступному засіданні ЦАТК затвердила створення у Маріупольській окрузі Донецької губернії Люксембурзького німецького національного району [19, арк. 58-63]. Роботи щодо організації національних адміністративно-територіальних одиниць продовжувались і у другій половині 20-х рр. До початку 30-х рр. функціонували 25 національних районів, з них - 8 російських, 7 німецьких, 3 болгарських, 3 єврейських, 3 грецьких та 1 польський [10, с. 93-97].

На засіданні 8 квітня 1924 р. ЦАТК заслухала питання щодо виділення національних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема у місцевостях, заселених молдаванами. Проект створення Молдавської автономії йшов від ЦК РКП(б) [13, арк. 33-38]. Його обґрунтування доручалось командувачу Збройними Силами України та Криму, молдаванину за національністю М. Фрунзе. Він, у свою чергу, доручив визначення території автономії Г. Котовському, який і запропонував утворити не автономну область, а республіку, яка б стала «стратегічним клинком щодо Балкан і Центральної Європи». Оскільки точної інформації як про чисельність населення, так і про місцезнаходження населених пунктів бракувало, то за доцільне вважалось детальне опрацювання цих питань, в першу чергу стосовно Придністровської території Подільської й Одеської губерній. Своєю постановою від 16 серпня 1924 р. Комісія запропонувала Одеському губвиконкому включити Григоріополь та Дубоссари до списку поселень міського типу як економічні та адміністративні центри територій, заселені молдаванами. Вже у вересні 1924 р. ЦАТК розглянула клопотання представників молдавського населення Одеської губернії щодо створення національної адміністративно-територіальної одиниці, задовольнивши його. Попередній проект був переданий на розгляд Держплану УСРР [18, арк. 52-56]. Наприкінці 1924 р. в ході проведення робіт з національного районування, відповідно до постанови III сесії ВУЦВК восьмого скликання від 12 жовтня 1924 р. з території Одеської та Подільської губерній, яка прилягала до Дністра, було створено Автономну Молдавську Соціалістичну Радянську Республіку. Спершу, до складу АМСРР увійшли частини Одеської, Балтської та Тульчинської округ УСРР [25, с. 150-159]. Постановою від 9 листопада 1924 р. ЦАТК, з метою погодження робіт по районуванню АМСРР з реформуванням адміністративно-територіального поділу УСРР, визнала за необхідне створення при Раднаркомі АМСРР адміністративно-територіальної комісії. Вказувалось на доцільність запровадження АМСРР двоступеневої системи, за схемою район - сільрада, керованої республіканським центром [5, с. 55-58]. АМСРР складалась з 11 районів, а саме: Ананьївського, Дубоссарського, Балтського, Григоріопольського, Котовського, Тираспольського,

Кам'янського, Кодимського, Олексіївського, Красноокнянського, Слободзейського - з населенням 540 567 осіб. Безпосередньо молдавськими, де переважало населення молдавської національності, були Ананьївський, Дубоссарський і Григоріопольський райони. Загалом формування території автономії й уточнення її кордонів продовжувалось до кінця 1926 р. [3, с. 12-17]. Причини виділення у складі УСРР Молдавської автономії були суто політичними, а мета полягала у розв'язанні «бессарабської проблеми» та посиленні комуністичної пропаганди серед населення Бессарабії та Румунії. Молдавани серед населення новоутвореної республіки склали лише 34,3%, натомість українці - 42,2%. Отже, молдавани були у меншості [4, с. 35].

У 1925 р. в Україні, крім іншого, відбулась ліквідація губерній. Без серйозних наукових обґрунтувань було зроблено висновок щодо перетворення губерньського апарату у джерело непродуктивних витрат. Керівництво республіки вважало, що губернія являє собою тільки передавальну, від республіканського центру до округи, інстанцію, а отже, завдання кооперування села успішно здійснюватимуться за умови уважнішого ставлення центру до місць. Пленум ЦК КП(б)У, що відбувався 6-8 жовтня 1924 р., ухвалив постанову щодо переходу УСРР на триступеневу систему врядування. В результаті округи отримали права губерньських виконкомів в бюджетному, адміністративному і господарському відношенні. Сене ліквідації губерній, у політичному плані, пояснювався необхідністю вироблення загальної лінії щодо посилення активної роботи компартії і радянського апарату на селі.

Першим законодавчим актом, щодо переходу на триступеневу систему управління, стала постанова четвертої сесії ВУЦВК восьмого скликання «Про низове районування» від 19 лютого 1925 р., що була ухвалена за доповіддю ЦАТК. Тоді ж було затверджено перехід до наступної схеми врядування - центр, округа, район, сільрада, а найвищою адміністративно-територіальною одиницею стала округа. Відбувались зміни і в окружному поділі. На початок 1925 р. зі створених у 1923 р. 53 округ залишалось 49. Скорочення їхньої кількості стало результатом розформування Балтської округи в процесі утворення АМСРР у 1924 р., а також розформування у 1925 р. Малинської округи Київської губернії. Окрім того, Таганрозька та Шахтинська округи у тому ж 1925 р. відійшли до складу РСФРР [23, арк. 125-123].

Підготовчі роботи, до переходу на триступеневу систему врядування, що їх проводила Центральна комісія, були закінчені до 1 квітня 1925 р. Реформу санкціонували як губерньські з'їзди Рад, так і ІХ Всеукраїнський з'їзд. Вже з 15 червня 1925 р., за рахунок розформування Красноградської, Гайсинської, Олександрійської, Шевченківської, Сновської, Бердянської, Золотоніської, Охтирської округ, територію України було поділено на 41 округу, а саме Артемівську, Бердичівську, Білоцерківську, Вінницьку, Житомирську, Запорізьку, Ізюмську, Зинов'ївську, Кам'янецьку, Катеринославську, Київську, Конотопську, Кременчуцьку, Коростенську, Криворізьку, Куп'янську, Лубенську, Луганську, Мелітопольську, Маріупольську, Миколаївську, Могилівську, Новгород-Сіверську, Ніжинську, Одеську, Павлоградську, Первомайську, Проскурівську, Полтавську, Прилуцьку, Роменську, Сталінську, Сумську, Старобільську, Тульчинську,

Уманську, Херсонську, Харківську, Чернігівську, Черкаську і Шепетівську та рівнозначну останнім АМСРР. Відповідно до постанови ВУЦВК від 3 червня 1925 р. «Про ліквідацію губерній і про перехід на триступеневу систему управління», станом на 1 серпня 1925 р, дев'ять губерній, що входили до складу УСРР, ліквідовувались. Зважаючи на ліквідацію губерній, ліквідовувались і губернські АТК. Окружні комісії ставали міжвідомчими дорадчими органами, компетенція яких полягала у районуванні округ [19, арк. 99-102].

Окружна система адміністративно-територіального поділу проіснувала в Україні до вересня 1930 р. Зміни, що відбувались впродовж цього періоду, полягали в укрупненні округ, утворенні та розформуванні районів, перенесенні районних центрів, створенні нових національних адміністративно-територіальних одиниць. Щодо внесення коректив в районний поділ впродовж 1925-1928 рр., то тут простежувалась тенденція до зменшення кількості районів. Якщо у 1925 р. УСРР складалась з 632 районів, то 1928 р. їх налічувалося 589. Деякі округи ліквідовували райони без санкції центральних установ. Саме тому, починаючи з 1927 р., ЦАТК вимагала від окружних комісій обґрунтування подібних змін, а саме надання інформації щодо економічної відсталості району, незручності сполучення населених пунктів з райцентром та їх тяжіння до адміністративних центрів інших районів, господарської та економічної неоднорідності складу району, ставлення населення до розформування району. Відповідно до зазначених критеріїв у 1927 р. ЦАТК затвердила розформування Григоріопольського та Слободзейського районів АМСРР; Охрімівського, Чернотичського, Алтинівського, Грузчанського районів Конотопської округи, внесла зміни в адміністративно-територіальний поділ Дніпропетровщини, ухваливши об'єднання території Діївського та Лоцмано-Кам'янського районів, Царичанського та Прядинського, Мануїлівського та Єлизавето-Кам'янського, а також розформування Знам'янського району [20, арк. 195-199]. За період з початку 1928 р. й до жовтня 1929 р. ЦАТК, крім іншого, розглянула 165 випадків зміни окружних кордонів. Ці перетворення здебільшого мали локальний характер, але зустрічались й такі випадки, коли ЦАТК, погоджуючись з постановою окрвиконкому, затверджувала зміни конфігурації кордону округи майже по всьому її периметру [21, арк. 15-48].

Постійні пошуки кращої моделі адміністративно-територіального устрою призвели до того, що впродовж 20-х рр. в УСРР відбувалось так зване перманентне районування, що мало негативний вплив на роботу адміністративного апарату. За висновками ІХ з'їзду КП(б)У, який відбувався в грудні 1925 р., одним із завдань другого етапу реформи, було сприяння встановленню «тіснішого зв'язку радянського апарату з масами, поліпшенню та пожвавленню його роботи» [5, с. 60-62]. Період 1923-1930 рр. став часом експериментів щодо адміністративно-територіального поділу. Експерименти ці обґрунтовувались економічними потребами та скороченням витрат на державний апарат. Прив'язка адмінподілу до економічних потреб призводила до постійних його змін. Упродовж 1923-1930 рр. спостерігалась тенденція до зменшення кількості районів. У 1930 р. був здійснений перехід до двоступеневої системи врядування за схемою центр, район. Внаслідок



ліквідації округ й укрупнення районів територія України була поділена на 484 райони та АМСРР. Вже на початку 1931 р. кількість районів зменшилась до 382. Однак керівництво такою кількістю адміністративно-територіальних одиниць безпосередньо з центру виявилось неефективним, тому вже у 1932 р. відбувся перехід до триступеневої системи врядування за схемою центр, область, район. У 1932 р. в Україні були утворені п'ять областей: Дніпропетровська, Вінницька, Одеська, Київська, Харківська. Наприкінці 1933 р. додалось ще дві області - Донецька та Чернігівська. Їх створення мотивувалось потребою запровадження до системи адміністративно-територіального устрою економічного принципу [6, с. 72-86].

Реформа 1923 р. стала першою великою перебудовою адміністративно-територіального поділу, коли повіти замінювались округами, а волості - районами. У 1925 р. було проведено другу реформу, коли ліквідовувались губернії. Перехід до триступеневої системи врядування став продовженням робіт з районування УСРР. Він мислився як скасування однієї з ланок, а саме губернської, що пов'язувала центр з низовим апаратом управління, з метою зміцнення системи державного управління. Вже на початку 1929 р. стала очевидною недієздатність запровадженої системи територіальної організації. Отже, у квітні 1929 р. було визначено новий напрям реформування адміністративно-територіальної системи - з наголосом на райони. Але карти легко перемальовувались тільки на папері, тому вже на піку адміністративно-територіальної реформи, який припав на кінець 20-х рр., її мізерний результат став легко передбачуваним. Саме тому, влада змушена була повернутись до системи, яка відрізнялась від губернської тільки розмірами і назвою адміністративно-територіальних одиниць.

1. Административно-территориальное деление Украины. Принято в заседание от 7 марта 1923 г. (По данным Центральной Административно-Территориальной Комиссии) - Х.: Издание Наркомвнудела, 1923. - 132 с.

2. *Боечко В. Д.* Кордони України: історична ретроспектива і сучасний стан / В.Д. Боечко, О. І. Ганжа, Б. І. Захарчук. - К.: Основи, 1994. - 168 с.

3. *Боечко В. Д.* Формування державних кордонів України, 1917-1940 рр. / В.Д. Боечко, О.І. Ганжа, Б.І. Захарчук. - К.: Ін-т історії АН УРСР, 1991. - 34 с.

4. *Буценко А.* К вопросу о районировании Украины / А. Буценко. - Х.: Госиздат УССР, 1925. - 36 с.

5. *Верменич Я. В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування: У 2-х ч. / Я.В. Верменич; [НАН України. Інститут історії України, Центр теоретико-методологічних проблем історичної регіоналістики; наук. ред. В. А. Смолій]. - К.: Інститут історії України НАН України, 2009. - Ч. 2. - 368 с.

6. *Дністрянський М.* Кордони України. Територіально-адміністративний устрій / М. Дністрянський. - Л.: Світ, 1992. - 143 с.

7. *Дмитрієнко М. Ф.* Зміни в адміністративно-територіальному устрої України в 1919-1920 рр. // Український історичний журнал. - 2004. - № 1. - 136 с.

8. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. - Харків: Друкарня Вукопспілки, 1922. - № 45. - Ст. 668. - 1121 с.

9. Материалы по районированию Украины. Низовое районирование на 1 января 1924 г. - Х.: Государственная общеплановая комиссия Центрального Статистического управления, 1924. - 249 с.

10. *Панчук М. І.* Національні меншини в Україні, 1920-1930-ті роки: історико-картографічний атлас / М. І. Панчук, О. П. Ковальчук, Б. В. Чирко. - К., 1996. - 115 с.

11. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України (далі

ЦДАВО України). - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 656. Положення ВУЦВК про Центральну Адміністративно-територіальну комісію, обіжники ЦАТК з питань районування України, 1922 р. - 42 арк.

12. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 1699. Протоколи засідань ЦАТК та оргвідділу ВУЦВК. Матеріали про стан радянського будівництва в УРСР, 1924 р. - 206 арк.

13. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 1815. Виписи з протоколів засідань Раднаркому УСРР та його адміністративно-фінансової комісії з питань розгляду проектів постанов ВУЦВК і Раднаркому УСРР по внесенню змін в адміністративно-територіальний поділ Донецької, Подільської, Харківської і Чернігівської губерній, про утворення Молдавської АРСР, 1924 р. - 40 арк.

14. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 1818. Протоколи засідань ЦАТК. Оригінали, 1924 р. - 68 арк.

15. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 1819. Обіжники ЦАТК про порядок роботи губернських адміністративно-територіальних комісій про виділення окремих районів, заселених національними меншинами, в самостійні адміністративно-територіальні одиниці, 1924 р. - 14 арк.

16. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 1832. Матеріали про районування Катеринославської губернії (протоколи, доповіді, звіт), 1924-1926 рр. - 17 арк.

17. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 1843. Матеріали про районування Одеської губернії (протоколи, доповіді, проекти, карти), 1924 р. - 120 арк.

18. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. - Спр. 1873. Матеріали про проведення районування території УСРР, 1924 р. - 503 арк.

19. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 2. Спр. 2718. Постанови ВУЦВК, протоколи засідань ЦАТК та інші матеріали про її роботу, 1924-1925 рр. - 297 арк.

20. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 3. - Спр. 2507. Листування з ЦВК СРСР, Державною плановою комісією УСРР, наркоматами, окрвиконкомама та окружними АТК про проведення нового поділу округ, передачу сільрад при розмежуванні до інших районів, 1927 р. - 206 арк.

21. ЦДАВО України. - Ф. 1. ВУЦВК. - Оп. 5. - Спр. 1172. Протоколи засідань ЦАТК при ВУЦВК, 1929 р. - 48 арк.

22. ЦДАВО України. - Ф. 5. НКВС УСРР. - Оп. 1. - Спр. 326. Листування щодо адміністративно-територіального поділу по губерніях, 1920-1922 рр. - 359 арк.

23. Центральний державний архів громадських об'єднань України (ЦДАГО України). - Ф. 1. Центральний Комітет Комуністичної партії України. - Оп. 20. - Спр. 1983. Постанови ВУЦВК, протоколи засідань, тези до доповіді ЦАТК, доповідні записки, довідки радянських органів з питань переходу на тричленну систему управління, ліквідації губерній й утворення округ, 1925 р. - 234 арк.

24. Якубова Л. Етнічні меншини в суспільно-політичному та культурному житті УСРР. 20-ті - перша половина 30-х рр. XX ст. / Л.Д. Якубова; [НАН України. Інститут історії України; відп. ред. С. В. Кульчицький]. - К.: Ін-т історії України НАН України, 2006. - 455 с.

25. III сесія Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету 8-го скликання (8-12 жовтня 1924 р.). - Х.: Вид. Оргвід. ВУЦВК, 1925. - 225 с.

### References

1. Administrativno-territorial'noe delenie Ukrainy. Prinjato v zasedanie ot 7 marta 1923 g. (Po dannym Central'noj Administrativno-Territorial'noj Komissii) - H.: Izdanie Narkomvnudela, 1923. - 132 s.

2. Bojecho V. D. Kordony Ukrai'ny: istorychna retrospektyva i suchasnyj stan / V. D. Bojecho, O. I. Ganzha, B. I. Zaharchuk. - K.: Osnovy, 1994. - 168 s.

3. Bojecho V. D. Formuvannja derzhavnyh kordoniv Ukrai'ny, 1917-1940 rr. / V. D. Bojecho, O. I. Ganzha, B. I. Zaharchuk. - K.: In-t istorii' AN URSS, 1991. - 34 s.

4. Bucenko A. K voprosu o rajonirovanii Ukrainy / A. Bucenko. - H.: Gosizdat USSR, 1925. - 36 s.

5. Vermenych Ja. V. Administrativno-terytorial'nyj ustrij Ukrai'ny: evoljucija, suchasnyj stan, problemy reformuvannja: U 2-h ch. / Ja. V. Vermenych; [НАН України. Інститут історії України, Centr teoretyko-metodologichnyh problem istorychnoi' regionalistyky; nauk. red. V. A. Smolij]. - K.: Instytut istorii' Ukrai'ny НАН України, 2009. - Ch. 2. - 368 s.

6. Dnistrijans'kyj M. Kordony Ukrai'ny. Terytorial'no-administrativnyj ustrij / M. Dnistrijans'kyj. - L.: Svit, 1992. - 143 s.

7. Dmytrijenko M. F. Zminy v administrativno-terytorial'nomu ustroi' Ukrai'ny v 1919-1920 rr. // Ukrai'ns'kyj istorychnyj zhurnal. - 2004. - № 1. - 136 s.

8. Zbirnyk uzakonen' ta rozporjadzhen' robitnycho-seljans'kogo urjadu Ukrai'ny. - Harkiv: Drukarnja Vukospilky, 1922. - №45. - St. 668. - 1121 s.
9. Materialy po rajonirovaniju Ukrainy. Nizovoe rajonirovanie na 1 janvarja 1924 g. - H.: Gosudarstvennaja obshheplanovaja komissija Central'nogo Statisticheskogo upravlenija, 1924. - 249 s.
10. Panchuk M. I. Nacional'ni menshyny v Ukrai'ni, 1920-1930-ti roky: istoryko-kartografichnyj atlas / M. I. Panchuk, O. P. Koval'chuk, B. V. Chyrko. - K., 1996. - 115 s.
11. Central'nyj derzhavnyj arhiv vyshhyh organiv vlady i upravlinnja Ukrai'ny (dali CDAVO Ukrai'ny). - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 656. Polozhennja VUCVK pro Central'nu Administratyvno-terytorial'nu komisiju, obizhnyky CATK z pytan' rajonuvannja Ukrai'ny, 1922 r. - 42 ark.
12. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 1699. Protokoly zasidan' CATK ta orgviddilju VUCVK. Materialy pro stan radjans'kogo budivnytva v URSR, 1924 r. - 206 ark.
13. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 1815. Vypysy z protokoliv zasidan' Radnarkomu USRR ta jogo administratyvno-finsanovoi' komisii' z pytan' rozgljadu proektiv postanov VUCVK i Radnarkomu USRR po vnesennju zmin v administratyvno-terytorial'nyj podil Donec'koi', Podil's'koi', Harkivs'koi' i Chernigivs'koi' gubernij, pro utvorennja Moldavs'koi' ARSR, 1924 r. - 40 ark.
14. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 1818. Protokoly zasidan' CATK. Oryginaly, 1924 r. - 68 ark.
15. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 1819. Obizhnyky CATK pro porjadok roboty guberns'kyh administratyvno-terytorial'nyh komisij pro vydilennja okremyh rajoniv, zaselenyh nacional'nymy menshynamy, v samostijni administratyvno-terytorial'ni odynyci, 1924 r. - 14 ark.
16. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 1832. Materialy pro rajonuvannja Katerynoslavs'koi' gubernii' (protokoly, dopovidi, zvit), 1924-1926 rr. - 17 ark.
17. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 1843. Materialy pro rajonuvannja Odes'koi' gubernii' (protokoly, dopovidi, proekty, karty), 1924 r. - 120 ark.
18. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. - Spr. 1873. Materialy pro provedennja rajonuvannja terytorii' USRR, 1924 r. - 503 ark.
19. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 2. Spr. 2718. Postanovy VUCVK, protokoly zasidan' CATK ta inshi materialy pro i'i' robotu, 1924-1925 rr. - 297 ark.
20. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 3. - Spr. 2507. Lystuvannja z CVK SRSR, Derzhavnoju planovuju komisijeju USRR, narkomatamy, okrvykonkomamy ta okruzhnymy ATK pro provedennja novogo podilu okrug, peredachu sil'rad pry rozmezhuvanni do inshyh rajoniv, 1927 r. - 206 ark.
21. CDAVO Ukrai'ny. - F. 1. VUCVK. - Op. 5. - Spr. 1172. Protokoly zasidan' CATK pry VUCVK, 1929 r. - 48 ark.
22. CDAVO Ukrai'ny. - F. 5. NKVS USRR. - Op. 1. - Spr. 326. Lystuvannja shhodo administratyvno-terytorial'nogo podilu po gubernijah, 1920-1922 rr. - 359 ark.
23. Central'nyj derzhavnyj arhiv gromads'kyh ob'jednan' Ukrai'ny (CDAGO Ukrai'ny). - F. 1. Central'nyj Komitet Komunistychnoi' partii' Ukrai'ny. - Op. 20. - Spr. 1983. Postanovy VUCVK, protokoly zasidan', tezy do dopovidi CATK, dopovidni zapysky, dovidky radjans'kyh organiv z pytan' perehodu na trychlennu systemu upravlinnja, likvidacii' gubernij utvorennja okrug, 1925 r. - 234 ark.
24. Jakubova L. Etnichni menshyny v suspil'no-politychnomu ta kul'turnomu zhytti USRR. 20-ti - persha polovyna 30-h rr. HH st. / L.D. Jakubova; [NAN Ukrai'ny. Instytut istorii' Ukrai'ny; vidp. red. S. V. Kul'chyc'kyj]. - K.: In-t istorii' Ukrai'ny NAN Ukrai'ny, 2006. - 455 s.
25. III sesija Vseukrai'ns'kogo Central'nogo Vykonavchogo Komitetu 8-go sklykannja (8-12 zhovtnja 1924 r.). - H.: Vyd. Orgvid. VUCVK, 1925. - 225 s.

#### **Сагач О. М.**

кандидат исторических наук, докторант, Черниговский национальный педагогический университет им Т.Г. Шевченко (Украина).

#### **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ КОМИССИИ ПРИ ВУЦИК ПО РАЙОНИРОВАНИЮ ТЕРРИТОРИИ УССР В 20-е гг. XX в.**

*В статье проанализирована работа Центральной административно-территориальной комиссии при ВУЦИК по осуществлению реформирования административно-территориального строя УССР в 20-е гг. XX в. Внимание уделено ликвидации губернского деления, районирования, национальному районированию.*

**Ключевые слова:** административно-территориальное деление, Центральная

*административно-территориальная комиссия, реформирование, губерния, уезд, волость, округ, район, национальный район.*

**Sahach O. M.**

PhD (History), T.G. Shevchenko' Chernihiv National Pedagogical University (Ukraine).

**ACTIVITY OF THE CENTRAL ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL COMMITTEE  
BY All-Ukrainian Central Executive Committee ON THE DISTRIBUTION OF THE Ukrainian  
Socialist Soviet Republic TERRITORY IN THE 20-th Of The XXth Century**

*The article gives an analysis of the work of the Central administrative-territorial commission of the All-Ukrainian Central Executive Committee concerning the implementation of the reform of the administrative-territorial structure of the Ukrainian Socialist Soviet Republic in the 20-th of the XXth century. The spontaneous changes of 1919-1920; the transition to a three-tier system of governance under the following scheme - region, district, village in 1922-1925; transformation into a two-tier system of governance, according to the scheme district, village - in 1930; the return to the principles of the division which were laid in the days of the pre-revolutionary provincial division in 1932 were analyzed. Particular attention was paid to the elimination of the provincial division, zoning and national regionalization that are: the activities of the All-Ukrainian Central Executive Committee and local administrative commissions on the introduction of the district division of 1923, the detection of mistakes and their leveling in 1924; the formation of national districts in Katerynoslavsky, Donetsk and Odesa provinces (german) and the Autonomous Moldavian Socialist Soviet Republic within the Ukrainian Socialist Soviet Republic (1924).*

**Key words:** *administrative-territorial division, Central administrative-territorial commission, reformation, province, county, parish, region, district, national district.*

---

*Отримано 20.06.2017*