

Юлія Грищенко

**ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
БІЛЬШОВИКІВ ТА
ФОРМУВАННЯ ЇЇ
БОЛГАРСЬКОГО
НАПРЯМКУ В УСРР**

Законодавчою базою національної політики радянської держави були «Декларація прав народів Росії», «Декларація прав робітничого та експлуатованого народу» та перша Конституція РСФСР¹. Втім, декларацій після приходу до влади більшовикам виявилось замало. Для реалізації основних теоретичних засад їхньої національної політики потрібен був спеціальний орган, який мав спрямовувати та координувати діяльність усіх органів радянської влади, які стосувалися національного питання.

Таким органом став створений 26 жовтня (8 листопада) 1917 р. на II Всеросійському з'їзді рад Народний комісаріат у справах національностей (далі – Наркомнац), який проіснував до квітня 1923 р. Народним комісаром у справах національностей був призначений Й.Сталін. У «Положенні про Наркомнац» фіксувалися такі завдання його діяльності: забезпечення мирного співіснування та братерського співробітництва усіх національностей колишньої Російської імперії, враховуючи особливості побуту, культури та економічного розвитку, сприяння матеріальному та духовному розвиткові народів, нагляд та реалізація національної політики радянської влади². Отже, завдання були настільки широкі, що зрозуміти, чим конкретно повинна була займатися нова структура, виявилось досить проблематичним.

Структурними частинами наркомату були комісаріати та відділи, кожний з яких займався вирішенням питань певної національності або груп національностей. До кінця 1918 р. були утворені вірменський, білоруський, єврейський, литовський, мусульманський комісаріати та киргизький, український й естонський націо-

¹ Политика Советской власти по национальным делам за три года (1917–1920). – М., 1920. – С. 8.

² *Наулко В.И.* Развитие межэтнических связей на Украине. Историко-этнографический очерк. – К., 1975. – С. 55.

нальні відділи. До їх завдань входило інформування органів радянської влади про економічні, соціальні та побутові проблеми національних меншин, широка агітація і пропаганда більшовицьких ідей. В апараті наркомату були створені також кілька столів: агітації і пропаганди влади, зв'язків національних комісаріатів, редакції, підготовки загальних декретів, зв'язків із закордоном, статистики.

На місцях національні комітети та відділи наркомату мали розгорнуту мережу місцевих національних комісаріатів і відділів при губернських, повітових і міських радах. 19 квітня 1920 р. при наркоматі були створені національні представництва, які функціонально пов'язували автономні республіки і області з центром.

Деякі владні структури, особливо на місцях, взагалі розглядали Наркомнац як зайвий орган, намагаючись уникати виконання його доручень та позбутися надокучливого контролю. Не випадково Рада народних комісарів наполегливо рекомендувала усім партійним та державним органам сприяти роботі нової структури. І все ж у липні 1919 р., посиляючись на громадянську війну, Президія Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету намагалась ліквідувати Наркомнац. Лише завдяки втручання ЦК РКП(б) та особисто В. Леніна Наркомат національностей був збережений.

З іншого боку, за недостатньо чітко визначених функцій комісаріату та багатоетнічності колишньої Російської імперії, масштаби діяльності цього органу постійно зазнавали змін. Власне, складна та багаторівнева поточна робота самого Наркомнацу поволи приносила позитивні (з точки зору ставлення до нього інших органів влади) результати. Протоколи засідань колегії наркомату унаочнюють даний факт. Так, на черговому засіданні 14 серпня 1920 р. відзначалося, що «робота в Наркомнаці оживає», «його зовнішній авторитет помітно зріс», «тепер з ним рахуються»³ (щоправда, слід, очевидно, враховувати суб'єктивний характер таких оцінок).

З часом з'являється і певний досвід конкретної практичної діяльності комісаріату. Тому цілком прогнозованим стала поява у новому «Положенні» про наркомат 1921 р. вказівок щодо реалізації вищеназваних завдань: розробка проектів заходів у царині національної політики та внесення їх на розгляд ВЦВК та РНК; проведення переговорів з представниками окремих національних меншин на всій території держави; збір та дослідження матеріалів, які б відносилися до життя національних меншин.

Найвні документи засвідчують бюрократичний характер нового державного органу. Так, лише вирішення проблем кількісного складу колегії наркомату національностей зайняло близько трьох місяців, що, безумовно, унеможливило нормальний хід її діяльності. Затвер-

³ Наулко В.И. Развитие межэтнических связей на Украине. – С. 59.

дження складу колегії, комісії всередині комісаріату, рішень Наркомнацу через РНК, ВЦВК та ЦК РКП (б) також не сприяли оперативному вирішенню поставлених завдань. Великою проблемою була відсутність в комісаріаті елементарного досвіду роботи на державній службі та наявності професійних кадрів, необхідних для вирішення багатьох принципово важливих питань. Кадрове питання було одним з найгостріших в Наркомнаці. Для роботи в ньому необхідні були представники різних народів, зі знанням не лише мови, традицій та культури свого етносу, але й доброю освітою і, що особливо важливо – партійно надійні та класово свідомі.

Реорганізації Наркомнацу за 6 років його діяльності сформували таку структуру. Окрім колегії, функціональних та національних відділів, наркомат включав у себе відділ національних меншин, представництва автономних республік, областей та комун, а також фактично колегію Наркомнацу – Раду національностей. Остання стала органом, який визначав вектори політичного, господарського та культурного розвитку національних меншин через свої представництва та відділи між усіма етносами держави⁴. Тобто, Рада національностей була органом, який увібрав у себе керівництво усіма принципово важливими напрямками діяльності Наркомнацу. До її складу увійшли: нарком, його заступник, члени колегії – представники автономних республік та областей, завідувачі нацвідділами та відділом національних меншин. Мала колегія була перетворена на Президію Ради національностей⁵.

Реалізація одного з основних завдань комісаріату – створення національно-територіальної державності народів – сприяла збільшенню автономних одиниць. По факту формування державності кожної окремої національної групи її національний відділ у структурі Наркомнацу автоматично анулювався⁶.

На засіданні колегії від 19 жовтня 1918 р. Наркомнац прийняв постанову про організацію спеціальних відділів при губернських та повітових радах країни, у якій зазначалося, що у місцевостях, які різняться певним національним складом, формуються губернські та повітові відділи національностей, які, в свою чергу, утворювали національні секції. Очолювали губернські та повітові відділи національностей завідувачі, які обиралися виконкомами та затверджувалися центральним комісаріатом національностей, а керівників секцій призначав виконавчий комітет рад (затверджував відділ національностей при Наркомнаці).

⁴ Наулко В.И. Развитие межэтнических связей на Украине. – С. 124.

⁵ Грошев И.В. Исторический опыт КПСС по осуществлению ленинской национальной политики. – М., 1967. – С. 124.

⁶ Жизнь национальностей. – 1920. – 17 ноября.

Після 1917 р. саме Наркомнац відігравав провідну роль у реалізації національної програми більшовиків. Основним завданням діяльності наркомату стала підготовча робота щодо отримання етносами національно-територіальної автономії. Необхідність створення автономних одиниць дещо конкретизувала діяльність у різних сферах соціально-економічного, політичного та культурного життя етносів. На 1922 р. робота зі створення механізмів національної державності в основному була завершена.

Після утворення у грудні 1922 р. СРСР виокремилась певна ієрархія національно-державних одиниць. Першу сходинку за статусом займали союзні республіки, далі – національні (республіки, області, трудові комуні, округи) та територіальні (у складі краю чи області автономії). Зважаючи на різні права кожної з цих ланок, стає зрозумілим, що народи, які в них проживали, мали зовсім різні можливості. Зрозуміло, що обмеження та привілеї, відсутність яких наголошувалася у перших декретах, деклараціях та Конституціях радянської влади, зберігалися у реальному житті. У квітні 1923 р. Наркомнац був ліквідований, але його спадок (позитивний і негативний) був використаний відповідними державними структурами у майбутньому.

Це зауваження повною мірою стосувалося аналогів нацменорганів Радянської України. Важливим інструментом реалізації етнополітики новоствореної більшовицької держави стало утворення, починаючи з 1920 р. за аналогією до РСРФР національних секцій (відділів) при Наркоматі освіти УСРР.

Впродовж 1919–1921 рр. при Наркоматі освіти УСРР були утворені єврейська, латиська, литовська, болгарська, татарська, німецька та польська секції. 22 травня 1920 р. була створена єврейська секція, яка найактивніше, на відміну від інших, впроваджувала освітню роботу серед своєї меншини. Менш результативними були татарська, польська, болгарська (утворена у червні 1920 р.) та німецькі секції – проблема нестачі кадрів негативно вплинули на їх діяльність⁷.

22 липня 1921 р. було утворено спеціалізований Відділ з освіти серед нацменшин у структурі комісаріату. До повноважень центрального національного бюро належало управління культурно-освітньою роботою серед національних меншин та залучення їх до культурного будівництва⁸. Досить складною була система національних органів на місцях – передбачалося утворення губернських, повітових, районних та волосних бюро (секцій). Секції були зобов'язані затверджувати кошториси, які стосувалися матеріального забезпечення та фінансування закладів етнічних меншин. В пере-

⁷ ЦДАВО України, ф. 166, оп. 2, спр. 616, арк. 14.

⁸ Там само, арк. 94.

ліку повноважень, які набували бюро, були відкриття, реорганізація та ліквідація освітніх закладів національних меншин. Щодо керівництва мережею місцевих національних бюро, то воно здійснювалося колегією центрального бюро – завідуючим та двома заступниками; засідання бюро відбувалося щотижня. До основних завдань колегії належала розробка плану та бюджету на рік, а також загальне керівництво бюро⁹. На кінець 1923 р. продовжували роботу чотири центральних бюро (єврейське, польське, німецьке та латиське)¹⁰.

Можна стверджувати, що національні секції стали першими органами з регулювання державної національної політики. Разом з тим, зважаючи на відсутність чітко визначеної концепції існування органів влади такого характеру та значний дефіцит фінансового та кадрового забезпечення, їх діяльність виявилася недостатньо ефективною.

Соціально-економічні та культурні зрушення 1922–1924 рр. привели до подальшої трансформації вже існуючої структури та організації національних меншин. Політика коренізації, основним завданням якої стало надання народам, об'єднаним в СРСР, певної «культурно-національної автономії» – права на розвиток своєї національної культури та мови, започаткувала новий етап в етнічній історії країни.

У квітні 1923 р. під час проведення XII з'їзду РКП (б) були сформульовані основні завдання політики коренізації, а саме – підготовка, виховання та висування кадрів корінної національності, врахування національних особливостей при формуванні партійного та державного апаратів, утворення мережі навчально-культурних закладів, видання газет, журналів, книг мовами національних меншин, вивчення національної історії, подальший розвиток національних традицій та культури. Усю політику коренізації в Україні можна умовно поділити на два вектори – власне українізацію та запровадження політичних та економічних умов для розвитку етнічних меншин.

Не менш важливим завданням політики коренізації було встановлення тотального контролю більшовицького керівництва над процесом національного відродження на території всього СРСР. Можна виокремити також кілька спонукальних чинників зовнішнього та внутрішнього характеру, які сприяли зародженню нового курсу у сфері національних відносин. Передовсім більшовицька держава розраховувала:

- у перспективі стати тим фактором на зовнішній арені, який би демонстрував світовому співтовариству гармонійний та вільний розвиток радянських республік;

⁹ Кудаткін О.В. Національні секції та Рада нацменшин при Народному комісаріаті освіти// Наука. Релігія. Суспільство. – 2008. – № 2. – С. 55.

¹⁰ ЦДАВО України, ф. 166, оп. 3, спр. 1011, арк. 1, 4, 5, 15.

- назавжди вирішити селянське питання та отримати підтримку національної інтелігенції;
- зняти існуючі суперечності між народними масами та партійним апаратом;
- утвердити новостворену державу – Радянський Союз шляхом надання права культурно-національної автономії народам, що її населяли.

Початковим етапом політики коренізації на території України стали декрети Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 27 липня та 1 серпня 1923 р., у яких проголошувалася рівність мов та необхідність розвитку мов національних меншин. Положення цих законодавчих актів лягли в основу діяльності влади, яка мала значною мірою просвітницький характер: відкриття шкіл, бібліотек, клубів тощо. Органи влади також вивчали господарську специфіку, особливості побуту, соціальний склад та релігійні настрої представників національних меншин.

Нові обставини, які стосувалися національного питання, обумовили певні корективи в інституалізації системи органів державної влади – відділ національних меншин НКВС передав свої повноваження до ВУЦВК, який, в свою чергу, виступив з ідеєю про створення спеціальної Комісії з національних питань.

За часів політики коренізації в УСРР вирішення усіх питань, пов'язаних з болгарською національною меншиною, були покладені на болгарську секцію ЦКНМ та Центральне болгарське бюро при ЦК КП(б)У. В округах, де болгарари проживали компактно, при комісіях з національних питань працювали болгарські секції, які виконували функції дорадчих органів. Робота секції носила більше практичний характер, а бюро – агітаційно-пропагандистський.

Мета, напрями роботи та організаційна структура комісії були визначені в Положенні «Про комісію у справах національних меншостей при ВУЦВК та її місцевих органах», яке було прийняте ВУЦВК та РНК УСРР 22 жовтня 1924 р.¹¹

Згідно документа, який мав загальний характер і торкався всіх етносів, наголошувалося, що з метою розвитку та закріплення мирного співіснування усіх національностей при ВУЦВК створюється Комісія у справах національних меншин. Комісія наділялася такими правами:

- законодавчої ініціативи у всіх питаннях, які торкаються національної політики УСРР;
- участю з правом дорадчого голосу у всіх заходах, що стосуються питань нацменшин;
- порушувати перед державними органами питання, що торкаються інтересів будь-якої нацменшини;

¹¹ ЦДАВО України, ф. 413, оп. 1, спр. 28, арк. 1.

- приймати та опрацьовувати скарги на діяльність тих органів, робота яких стосується нацменшин;
- збирати, вивчати та розробляти матеріали з економічних, соціальних та культурних питань, які мають відношення до нацменшин;
- ухвалювати необхідні заходи з видачі та розповсюдження мовами національних меншин важливих законодавчих актів;
- скликати, з дозволу Президії ВУЦВК, Наради представників Бюро національних меншин, а також доповідати Президії ВУЦВК про скликання З'їздів трудящих національних меншин¹².

Члени цієї Комісії призначалися Президією ВУЦВК з представників єврейської, німецької, польської, болгарської та молдавської національностей¹³. Щодо Голови комісії, то він призначався ВУЦВК із числа членів Президії ВУЦВК¹⁴. Згідно документу, члени Комісії перерозподіляли між собою роботу серед решти національних меншин. Що стосується фінансування діяльності комісії – усі витрати поклалися на ВУЦВК. Також Комісія отримала право відкривати свої фонди, в порядку, затвердженому Президією ВУЦВК¹⁵.

Місцевими органами Комісії, згідно цього ж документа, були Бюро національних меншин при президіях губернських та окружних виконавчих комітетів; у тих же губерніях, в яких не було необхідності у створенні подібних місцевих Бюро, їх функції поклалися на уповноважених, призначених губернськими виконавчими комітетами. Губернські та окружні бюро діяли на основі особливої інструкції, виданої Центральною Комісією у справах національних меншин¹⁶.

Наступним нормативним актом, який розвивав змістовну частину Положення у забезпеченні прав національних меншин на місцевому рівні, стала Інструкція по роботі Бюро та Уповноважених серед національностей при губернських та окружних виконавчих комітетах, прийнята 16 листопада 1924 р. У загальних положеннях цього документа вказувалося, що місцевими органами ЦКНМ при ВУЦВК є Бюро або Уповноважені в справах національних меншин при Президіях губернських та окружних виконавчих комітетів. Члени губернських бюро, губернські уповноважені, члени окружних бюро призначалися губернськими або окружними Виконавчими комітетами при погодженні з ЦКНМ. У своїй роботі Бюро та Уповноважені керувалися розпорядженнями та інструкціями вищих органів влади у справах національних меншин та постановами відповідних виконавчих комітетів. Крім того, передбачалася підготовка детального

¹² Там само, арк. 2.

¹³ Там само, арк. 1.

¹⁴ Там само.

¹⁵ Там само.

¹⁶ Там само, арк. 3.

календарного плану, який погоджувався з відповідним виконавчим комітетом ВУЦВК. Бюро та Уповноважені залучали до своєї роботи партійних, радянських функціонерів та представників громадськості, які працювали з нацменшинами.

За Інструкцією, виокремлювалися кілька блоків функцій місцевих органів:

- в галузі радянського будівництва:
- брати участь з правом дорадчого голосу в проведенні виборчих кампаній усіх рівнів;
- брати участь з відповідними виконкомами у постановці питань, що торкаються національних меншин на районних окружних та губернських з'їздах Рад;
- порушувати у встановленому законом порядку питання про необхідність зміни кордонів адміністративно-територіальних одиниць у залежності від інтересів широких верств населення національних меншин, а також брати участь у роботі адміністративно-територіальних комісій з метою сприяння останнім при відокремленні районних та сільських одиниць, де більшість складають представники нацменшин;
- брати участь у засіданнях Президії губернських та окружних виконкомів з правом дорадчого голосу;
- через Комісію подавати центральним органам влади проекти тих законодавчих актів, які торкалися економічних та культурних питань нацменшин;
- в господарській галузі:
- збирати та аналізувати матеріали з різних економічних та побутових питань нацменшин;
- брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях губернських та окружних комісій з господарських питань;
- збирати інформацію, що стосується рівня заможності сільських господарств нацменшин;
- в культурно-освітній галузі:
- брати участь у розробці планів культурного розвитку національних меншин певного регіону;
- залучати кваліфікованих працівників Бюро нацменшин для культурно-освітньої роботи серед нацменшин;
- брати участь у підготовці та виданні літератури мовами нацменшин¹⁷.

Перше засідання Комісії у справах національних меншин відбулося 3 травня 1924 р. Розглядалися питання щодо встановлення етнічного складу УСРР, виокремлення регіонів компактного проживання національних меншин, їх економічно-соціального та культурного розвитку.

¹⁷ Там само, арк. 6-8.

Паралельно з Центральною комісією у справах національних меншин як її місцеві органи при губернських виконавчих комітетах рад були створені комісії або бюро національних меншин. 24 листопада 1924 р. РНК УСРР затверджує постанову «Про штати губернських комісії у справах національних меншин»¹⁸. Згідно цього документа були утворені 8 губернських комісій зі штатом у 34 співробітники (серед них був 1 представник від болгарської національної меншини).

Наступним нормативним документом, що значно збільшив повноваження комісії, стала постанова ВУЦВК та РНК УСРР «Про Центральну комісію у справах національних меншостей при ВУЦВК та про місцеві органи у справах національних меншостей» від 29 лютого 1928 р. Згодом були утворені окружні комісії у справах національних меншин, що безпосередньо вплинуло на збільшення штату співробітників (на початок 1928 р. він зріс до 140 осіб¹⁹, 3 з них працювали по болгарській лінії).

Звернемо увагу на основні завдання комісій та бюро у справах національних меншин – координація роботи адміністративних та господарських органів, закладів освіти та культури, медичних установ із забезпечення прав та інтересів національних груп.

ЦКНМ повинна була регулярно звітувати своєю роботою перед РНК УСРР та ВУЦВК.

Із середини 30-х років розпочалась реорганізація місцевих органів Центральної Комісії у справах національних меншостей, а центральні органи не припиняли своєї діяльності до середини 30-х рр. ХХ ст.

Провідне місце у системі управління сферою національних відносин займали національні секції. У листопаді 1924 р. секретаріатом ЦК КП(б)У було прийнято постанову «Про штати національних меншостей», у якій затверджувалось штатний розклад національних секцій при губернських та окружних комітетах партії. Окрім агітаційно-пропагандистської діяльності, секції брали участь в організації національних адміністративних одиниць, вирішували питання землеустрою, координували роботу освітніх та культурних закладів.

9 березня 1926 р. був затверджений такий склад ЦКНМ: голова Комісії – М. Лобанов, заступник – від польського населення – Я. Саулевич, єврейського – Б. Левін, німецького – І. Гафтель, болгарського – А. Міцев, грецького – С. Ялі, без визначення – Я. Кантор²⁰. Проблема

¹⁸ Чирко Б.В. Національні меншини України (20–30 роки ХХ століття). – К., 1995. – С. 19.

¹⁹ Там само. – С. 20.

²⁰ Якубова Л.Д. Центральна комісія національних меншин (ЦКНМ) при ВУЦВК та її місцеві органи. 1924–1934 рр. // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. – 2005. – Вип. 14. – С. 346.

кадрового забезпечення, на якій вже наголошувалося, стала причиною збільшення навантаження на членів комісії (наприклад, А. Міцев, окрім болгар, вимушений був опікуватися додатково питаннями молдаван та албанців). Також існував певний територіальний контроль над співробітниками окружних комісій (А. Міцев, наприклад, курував роботою Мелітопольського, Першотравненського, Зінов'євського, Лубенського окружних бюро національних меншин та Молдавської Автономної СРР)²¹. Наступним головою Комісії був обраний П. Буценко – за сумісництвом секретар ВУЦВК. Його обіцянки щодо розширення прав працівників органів національних меншин були сприйняті досить позитивно.

Звіти із засідань окружних бюро національних меншин яскраво демонструють формалізм та бюрократичний характер їх роботи. З часом спостерігається і зниження працездатності самої ЦКНМ – з 70-ти засідань протягом року у 1924–1926 рр. до 13 у 1932 р.²² В підоснові цього перебувало авральне запровадження колективізації та індустріалізації, що змінили вже звичний етнополітичний вимір країни.

Щодо Півдня України 20-х рр. ХХ ст., то він традиційно представляв собою поліетнічний багатонаціональний регіон. Цей фактор вплинув на особливості запровадження тут політики коренізації. В перші роки існування радянської держави представники національних меншин знаходились в опозиції до тогочасної влади через ігнорування останньою інтересів колоністів при створенні адміністративних одиниць. Адміністративно-територіальна реформа 1922 р. призвела до певного хаосу на місцях – відбулись повне розірвання усталених до того економічних та соціальних зв'язків, занепад традиційних форм господарської діяльності та руйнація національно-культурного життя національних меншин. Радянська влада, враховуючи зростання невдоволення серед національних меншин, була вимушена вживати заходів щодо розв'язання існуючих проблем у регіоні.

Керівництво країни вважало, що певним чином стабілізувати напружену ситуацію на місцях можливо завдяки підтримці місцевих керівних кадрів. Одним із векторів коренізації стало залучення до роботи партійного та державного апарату представників національних меншин республіки. Реалізація політики коренізації на місцях відбувалася через утворення національних районів. Цей процес тривав з 1923 до кінця 1920-х рр. Правовою основою процесу формування нових територіальних одиниць стала постанова ВУЦВК та Раднаркому УСРР «Про виділення національних районів та сільрад» від

²¹ ЦДАВО України, ф. 413, оп. 1, спр. 244, арк. 2.

²² Там само, арк. 28.

29 серпня 1924 р. Новостворені органи влади не повинні були за своїми функціональними обов'язками відрізнятися від аналогічних місцевих органів республіки.

Розробкою питань районування та подальшим виділенням національних адміністративних територіальних одиниць займалася Центральна адміністративно-територіальна комісія (далі – ЦАТК) при ВУЦВК (створена 29 листопада 1922 р.) та її відділи на місцях. Основоположним законодавчим актом, який визначив основні принципи роботи щодо реалізації реформи й облаштування нового адміністративно-територіального поділу УСРР, стала постанова III сесії ВУЦВК IV скликання (1922 р.). Цей документ заклав підоснови проведення першого етапу реформи: зменшення кількості повітів та волостей, створення округів і районів²³. У процесі своєї роботи Комісія розробила проекти змін у адміністративному поділі УСРР з врахуванням інтересів національних меншин, створила етнографічну карту республіки.

У процесі роботи адміністративно-територіальних комісій територія України була розділена замість 102 повітів на 53 округи, тобто було ліквідовано 49 повітів (або 48,0%). Проекти адміністративно-територіальних змін були після ухвали Раднаркому та Президії ВУЦВК затверджені II сесією ВУЦВК VII скликання²⁴. На засіданні III сесії ВУЦВК VI скликання були запропоновані майбутні засади організації районів – визначено за необхідне встановити демографічну норму району від 25 тис. до 40 тис. осіб, а сільської адміністративної одиниці – не менше 1000 осіб²⁵. Результатом реорганізації в Україні протягом 1923–1925 рр. стало створення 41 округу з 706 районами замість 12 губерній, 102 повітів та 1989 волостей. Супутні фактори проведення адміністративної реформи – поспішність, постійне недофінансування та відсутність кваліфікованих працівників – обумовили якісні параметри проведеної реформи. Наймасштабніші прорахунки стосувалися насамперед структури деяких округів. Адже на самому початку процесу розгляду проектів ухwalювалися рішення, що не вносили змін у вже існуючі кордони між губерніями.

Величезним недоліком у процесі районування у 1922–1923 рр. стало те, що національний склад новоутворених чи змінених адміністративно-територіальних одиниць, які виникали замість повітів та волостей, майже не брався до уваги. Так, в результаті укрупнення багатьох колишніх, до того практично мононаціональних районів, низка національних громад були фактично розірвані між

²³ ЦДАВО України, ф. 1, оп. 3, спр. 610, арк. 58.

²⁴ Там само, арк. 65.

²⁵ Там само, арк. 70.

різними адміністративно-територіальними одиницями. Як наслідок порушувалися існуючі регіональні зв'язки, занепадали традиційні форми господарської діяльності, зазнавало руйнування національно-культурне життя національних меншин. Це все доповнювалося бюрократичним свавіллям місцевої влади, яка неспроможна була забезпечити вирішення існуючих проблем. Суттєві концептуальні прорахунки, допущені при адміністративно-територіальному поділі, були невдовзі проаналізовані органами радянської влади, наслідком чого стало рішення щодо внесення корективів у вже існуючу систему районування. Однією з них стало питання про виділення адміністративно-територіальних одиниць у місцях компактного проживання національних меншин. Ці заходи дещо зняли напругу, викликану адміністративно-територіальною реформою 1922–1923 рр.

Впровадження практичних заходів щодо національних груп передбачало проведення певної підготовчої роботи, яка стосувалась дослідження місць компактного проживання національних меншин. Це давало необхідний фактичний матеріал щодо визначення характеру соціально-господарської структури, особливостей побуту, культурно-освітнього стану населення для розробки програми національно-державного будівництва серед етнічних груп, які заселяли територію УСРР. Результати проведених обстежень яскраво показували, що представники національних меншин мали безліч невирішених проблем – національно-культурних, релігійних, мовних та інших питань. Представники місцевих органів влади, на жаль, не були готові до вирішення складних та специфічних питань, що виникали у сфері національних відносин. Саме відсутність забезпечення національно-культурних потреб з боку місцевої влади перешкоджала природному абсорбуванню мешканців «національних» сіл у середовищі національної більшості. Як правило, ідеологічні засади доктрини комуністичного режиму про найшвидше «вирішення національного питання» суперечили його практичній реалізації. Для ефективного вирішення багатьох проблем, що мали здатність до загострення, необхідно було переходити до реорганізації існуючих національних адміністративно-територіальних одиниць у місцях компактного проживання національних меншин.

Паралельно із дослідженням національних груп проводилася підготовка статистичних матеріалів щодо загальної чисельності та національного складу населення УСРР. Результатом цього стало проведення (із залученням 37 155 технічного персоналу) в грудні 1926 р. на території республіки Всесоюзного перепису населення²⁶. Під час перепису реєструвалося все наявне населення, його соціальний і професійний склад, стать, вік, письменність, національ-

²⁶ Вороб'єв Н.Я. Всесоюзная перепись населения 1926 г. – М., 1957. – С. 27.

ність тощо. За даними перепису, в УСРР проживало майже 29 млн. осіб (з них 23219 тис. українців (80,1%), 2677 тис. росіян (9,2%), 1574 тис. євреїв (5,4%), 476 тис. поляків (1,6%), 393,9 тис. німців (1,3%), 258 тис. молдован (0,8%), 105 тис. греків (0,3%), 92 тис. болгар (0,3%), 76 тис. білорусів (0,2%), а також представники інших національностей²⁷. Перепис містив важливі відомості щодо чисельності національних груп населення України, співвідношення міського та сільського населення, вживання рідної мови тощо. Однак серйозним недоліком під час його проведення став той факт, що частина населення тоді ще не визначилася стосовно своєї національної приналежності.

Дослідники цієї проблематики неодноразово відзначали, що створення національно-територіальних одиниць сприяло наданню національним меншинам ряду важливих привілеїв у сфері місцевого самоврядування, особливо на етапі його становлення. Згідно з постановою IV сесії ВУЦВК (лютий 1925 р.) «Про низове районування» мінімальна норма, необхідна для організації звичайних адміністративних районів (25 тис. населення району), для національних адміністративних районів знижувалася до 10 тис. осіб, національних сільських або селищних рад – із 1000 до 500. Отже, досвід України 20-х рр. свідчить, що ця норма, потрібна для утворення або виділення національних районів та рад, навіть при компактному проживанні національних меншин зменшувалась у два рази порівняно із звичайними адміністративно-територіальними одиницями. Прийняття ряду прогресивних для національних меншостей України законодавчих актів підготувало правовий документ для формування унікальної системи національного районування в країні. Особлива увага акцентувалась на залученні національних меншин до радянського будівництва. Звісно, мова йшла й про утворення однорідних національно-адміністративних одиниць. Передбачалося «оформити проведення районування німецьких і мєнонітських колоній у Катеринославській та Одеській губерніях; підготувати матеріали із районування німецьких поселень в інших пунктах (Волинська, Чернігівська та Харківська губ.), а також чеських поселень у Волинській губернії, оформити накреслене районування болгарських місцевостей у Катеринославській та Одеській губ., а також виділення Молдавської Республіки»²⁸. Також наголошувалося на тому, що необхідно «приступити до підготовки матеріалів щодо виділення польських і чеських сільрад і районів з роз-

²⁷ Короткі підсумки перепису населення України. 17 грудня 1926 р. – Харків, 1928. – С. 4.

²⁸ Гуцало Л.О. Становлення та розвиток системи національного районування в Україні у 20–30-х роках ХХ століття// Волинські історичні записки. – Т. 1. – 2008. – С. 73.

рахунком проведення районування протягом 1924–1925 рр.»²⁹. В межах національних адміністративно-територіальних одиниць, як у сільських радах, так і районах, планувалося поступово перевести роботу зборів, засідання та усе діловодство на мову відповідної національної меншини. В першу чергу цей крок передбачалося реалізувати у німецьких та єврейських адміністративно-територіальних одиницях, згодом – у польських, болгарських та інших.

Зазначимо, що організаційне оформлення національних адміністративно-територіальних одиниць почалося з виділення німецьких, згодом – бурхливого створення болгарських, грецьких та чеських сільрад, а дещо пізніше – польських, єврейських, російських. Це пояснювалося тим, що стосовно поляків необхідно було враховувати моменти, які торкалися питання про так званих українців-католиків; виділення єврейських сільських рад було тісно пов'язане з роботою щодо організації містечкових рад, розмежування їх території з сільськими радами, ухваленням положення про містечкові ради непромислового типу. Утворення рад проходило згідно з врахуванням думки населення відповідних населених пунктів³⁰.

Аналізуючи Звіт про роботу Бюро національних меншин за період з 1-го жовтня до 31 грудня 1924 р., бачимо, що національне районування було досить результативним. Так, за цей період було «виділено самостійних сільрад: німецьких – 42 з кількістю поселень 163, болгарських – 31 з кількістю поселень 47, польських – 2 з кількістю поселень 2, білоруських – 1, албанських – 1, молдавських – 1, чеських – 1, єврейських – 4 з кількістю поселень – 6»³¹.

Після утворення німецьких національних районів наступним кроком ЦКНМ при ВУЦВК стала робота над «Проектом виділення болгарських адміністративно-територіальних одиниць». За рекомендаціями М. Дихана 1924 р. за участю Д. Перванова було організовано два болгарські райони – Романівський та Цареводарівський. У жовтні 1926 р. Романівський район перейменували в Коларівський, а в листопаді 1927 р. Цареводарівський – у Ботевський. Секретарями райпарткомів цих національних районів було обрано Петра Петрова та Камена Русинова³². Важливо звернути увагу на існування певної колізії у процесі створення першого болгарського району. Документальне протиріччя виникло при опрацюванні та аналізі документів вищих органів влади й управління – у звіті про роботу серед болгарського населення першим юридично оформле-

²⁹ ЦДАВО України, ф. 413, оп. 1, спр. 5, арк. 1-2.

³⁰ Там само, спр. 249, арк. 24.

³¹ Там само, спр. 17, арк. 92.

³² Дихан М.Д. Болгари-політемігранти у соціалістичному будівництві на Україні в 1924–1929 рр. – К., 1973. – С. 47-53.

ним і функціонуючим названо Романівський район³³. Цей факт засвідчений у статті А. Буценка «Районування України»³⁴. А у звіті про діяльність ЦКНМ при ВУЦВК за період з 1 жовтня 1925 до 1 квітня 1926 рр. першоствореним називається Цареводарівський болгарський район³⁵.

У 1925 р. було створено третій болгарський національний район, який отримав назву Великобуялицький. Згідно ухвали Президії Одеського окрвиконкому від 27 вересня 1925 р. його склад поповнила низка болгарських сіл східної частини Ленінського району – болгарські сільради Буяликська, Свердловська, Кубанська, Куяльницька з населенням у 13450 осіб, а також українська Півлівська сільрада з населенням 1286 осіб, що давало новоутвореному району 14736 осіб населення. Його площа становила 50000 га.³⁶ Райцентром цього болгарського району стало село Великий Буялик, яке на той час було найбільш економічно розвинутим місцевим центром. У грудні 1927 р. створено болгарський Вільшанський національний район в Первомайському окрузі³⁷. Тут протягом 1927–1930 рр. секретарями РВК були Тодор Главчев, Микола Гранчаров та Микола Нестеров.

Поряд із національними районами швидкими темпами зростала кількість національних сільських рад. Якщо на квітень 1925 р. їх налічувалося 232, то на червень 1927 р. – 872. Разом із сільськими радами збільшувалася й кількість селищних рад. У червні 1927 р. діяло повністю оформлених селищних рад: єврейських – 32,4%, російських – 23,0%. Як бачимо, не всі національності створювали селищні ради. Це пояснювалося в першу чергу тим, що німці, греки, болгары являли собою національні меншини з великим відсотком сільського населення, а євреї та росіяни проживали переважно в містах. На 1931 р. в Первомайському та Одеському округах існувало 14 національних болгарських сільських рад.

Після прийняття у 1936 р. нової Конституції СРСР національні райони та сільради втратили юридичні підстави для свого існування, адже на відміну від Конституції 1924 р. існування цих адміністративних одиниць національних меншин вже не передбачалося. А наприкінці 1930-х рр., зважаючи на ряд внутрішніх та зовнішніх факторів, створення національних одиниць було визнано штучним – райони були ліквідовані, а сільські ради, які входили до складу цих

³³ ЦДАВО України, ф. 413, оп. 1, спр. 10, арк. 84.

³⁴ Буценка А.И. Районування України// Радянська Україна. – 1925. – № 8. – С. 8.

³⁵ ЦДАВО України, ф. 413, оп. 1, спр. 10, арк. 3.

³⁶ ДАОО України, ф. р. – 1916, оп. 1, спр. 64, арк. 17; Там само, ф. 969, оп. 3, спр. 466, арк.2.

³⁷ Миколаївський обласний державний архів: путівник. – К., 1966. – С. 253.

районів, перерозподілялися по інших районах. 5 березня 1939 р. був ліквідований Благоевський район Одеської області.

Звичайно, негативні явища в процесі створення національних районів не були секретом ні для кого, хоч наголос місцеві працівники робили, як правило, на позитивах. Як приклад, можна навести тезу заступника Голови ВУЦВК Я.К. Саулевича з виступу на II Всеукраїнській організаційній нараді (2 листопада 1930 р.): «Безумовно, що великі наслідки ми маємо в справі національного районування. У цій роботі ми є прикладом для інших республік, ми зуміли багато зробити до належної організації національних адміністративно-територіальних одиниць, у справі наближення апарату до мас; але треба одне сказати, що ця робота у нас провадилася більш кількісно, ніж якісно»³⁸.

Зауважимо, що утворення національних болгарських районів у 1920-х рр. дещо поліпшило ситуацію, спричинену адміністративною реформою 1922 р. Новоутворені адміністративні одиниці повинні були вирішувати увесь комплекс економічних, соціальних та культурних проблем болгарського населення регіону. Утім, у нових реаліях кінця 1930-х рр. необхідності у їх існуванні правляча партія вже не бачила, що призвело до ліквідації цих одиниць. У майбутньому національна політика регіону впроваджувалася практично без врахування інтересів корінних меншин*.

³⁸ Саулевич Я. Про радянське будівництво серед нацменшостей (Промова на 2 Всеукраїнській Оргнараді) // Радянська Україна. – 1928. – № 7–8. – С. 38.

* Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф 67.