

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

КУЗЬМЕНКО НАТАЛІЯ ОЛЕКСІВНА

УДК 34(3/9) (477)

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ
В УКРАЇНСЬКІЙ РСР У 1920-1930-Х РР.**

**12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень**

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

КИЇВ – 2020

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у відділі європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України

Науковий керівник: академік Національної академії наук України
КОПИЛЕНКО ОЛЕКСАНДР ЛЮБИМОВИЧ,
Верховна Рада України, народний депутат України

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
БЕРНАДСЬКИЙ БОГДАН ВАСИЛЬОВИЧ,
Національна академія державного управління при
Президентові України,
доцент кафедри суспільного розвитку і суспільно-
владних відносин

кандидат юридичних наук, доцент
МІХНЕВИЧ ЛЮДМИЛА ВОЛОДИМИРІВНА,
Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана,
завідувач кафедри конституційного та
муніципального права

Захист відбудеться 29 січня 2021 р. о 13.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.01 в Інституті законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розісланий 28 грудня 2020 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

О.М. Биков

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Адміністративно-територіальна реформа, що нині успішно реалізується в Україні, є однією із найважливіших та наймасштабніших реформ за часів незалежності. Вона покликана оптимізувати систему управління територіями держави, упорядкувати процес взаємодії органів виконавчої влади різних рівнів та місцевого самоврядування і зрештою сприяти суспільно-політичному, соціально-економічному та національно-культурному розвитку українського суспільства. Сутність цієї реформи полягає у децентралізації влади, формуванні нової ланки у системі адміністративного устрою України – об'єднаної територіальної громади (ОТГ), які утворюються внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад, сіл, селищ, міст, а також передачі значної частини повноважень, матеріальних ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. При цьому районна ланка адміністративно-територіального устрою України в процесі реформи піддалася системній реорганізації та скороченню (з 490 до 136 районів).

Разом з тим процес адміністративно-територіального реформування в Україні у місцях компактного проживання національних меншин мав певну специфіку. Насамперед, пов'язану із закріпленою у ст.132 Конституції України гарантією щодо необхідності врахування історичних, демографічних, етнічних, культурних та інших чинників у процесі реорганізації територіального устрою України. Слід також визнати, що певний вплив на цей процес мали й зовнішньополітичні фактори. Зокрема, загальновідомим є факт офіційної заяви парламенту Болгарії із протестом проти територіального реформування в Болградському районі Одеської області, більшість населення якого складала болгарська меншина, а також факт політичного тиску уряду Угорщини щодо необхідності виділення у Закарпатській області району, із чисельно переважаючим угорським населенням.

Зважаючи на це, особливого значення набуває наукове осмислення як зарубіжного, так і вітчизняного історичного досвіду реалізації адміністративно-територіальних реформ у регіонах зі специфічним національно-культурним обличчям, зокрема й у місцях компактного проживання національних меншин. Адже аналіз минулих досягнень та помилок надає можливість більш аргументовано формулювати завдання сьогодення, уникати кризових явищ у майбутньому, удосконалювати правову базу реформування адміністративно-територіального устрою України. Відтак, вивчення історичного досвіду реалізації адміністративно-територіальних реформ в Україні має не лише наукову, але й практичну цінність.

В історії адміністративно-територіального реформування України на особливу увагу заслуговує період 1920-1930-х рр. Це був час глибоких системних адміністративно-територіальних перетворень, що безпосередньо позначилися на суспільно-політичному, соціально-економічному та національно-культурному житті національних меншин, які складали у той період майже п'яту частину населення України. Так, на початку 1920-х рр. в

результаті проведеної адміністративно-територіальної реформи в Україні було ліквідовано волості, повіти та губернії, натомість утворено райони та округи. У 1930 р. внаслідок чергової адміністративно-територіальної реформи в Україні було ліквідовано округи, а райони перейшли у безпосереднє підпорядкування уряду республіки. Згодом, в результаті адміністративно-територіальної реформи 1932 р. в Україні було утворено області, а адміністративно-територіальний устрій республіки набув рис, що зберігалися до часів незалежності. Отже, у відносно короткий історичний проміжок часу в Україні були випробувані різні типи та моделі адміністративно-територіального устрою.

Більше того, унікальним витвором у процесі вищезазначених адміністративно-територіальних реформ стало явище національного адміністративно-територіального будівництва, внаслідок якого у місцях компактного проживання національних меншин з'явилися національні райони та національні сільські ради, органи влади, громадські об'єднання та навчально-культурні заклади яких функціонували мовами відповідної національної меншини, забезпечуючи конституційно закріплене право меншин на використання рідної мови у публічному та приватному житті, а також конституційне право на навчання рідною мовою. Відтак, комплексне вивчення різнопланового досвіду адміністративно-територіального реформування у місцях компактного проживання національних меншин, а також дослідження проблем утворення, діяльності та ліквідації національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. набуває особливої актуальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконана в межах науково-дослідної теми Інституту законодавства Верховної Ради України – «Стратегія розвитку законодавства України» (державний реєстраційний №0103U007975).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у тому, щоб на основі всебічного вивчення відповідних нормативно-правових актів, архівних матеріалів, наукової літератури та інших джерел визначити основні засади організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр.

Вирішенню поставленої мети підпорядковані наступні дослідницькі завдання:

- охарактеризувати теоретико-методологічну, історіографічну та джерельну базу дослідження основних засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр.

- з'ясувати передумови утворення національних районів та сільрад в Радянській Україні;

- простежити процес становлення та розвитку системи національних адміністративно-територіальних одиниць упродовж 1920-х – початку 1930-х рр.;

- визначити організаційно-правове забезпечення процесу національного

адміністративно-територіального будівництва;

- встановити особливості правового регулювання соціально-економічного та соціально-культурного розвитку національних районів та сілрад;

- виявити специфіку функціонування національних районів та сілрад в умовах утвердження тоталітаризму;

- розкрити юридичний механізм реалізації репресивної політики щодо представників національних меншин у місцях їх компактного проживання;

- визначити організаційно-правове забезпечення процесу ліквідації національних районів та сілрад в Українській РСР наприкінці 1930-х рр.

Об'єктом дослідження є правова політика радянської влади щодо забезпечення прав національних меншин в Україні.

Предметом дослідження є правові засади організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр.

Хронологічні рамки дисертаційної роботи охоплюють період 1920-1930-х рр., в межах яких напрацьовувалась та реалізовувалась політика національного адміністративно-територіального будівництва.

Територіальні межі дисертації окреслені адміністративними кордонами Української РСР у досліджуваній період.

Методи дослідження. Обрана методологія дослідження, обумовлена об'єктом і предметом дисертаційної роботи, її метою та поставленими завданнями. Вона базується на комплексному використанні філософських, загальнонаукових та спеціальних методів пізнання правових явищ. Так, в основі філософських методів було застосовано метод матеріалістичної діалектики, що дозволив простежити досліджувану проблему в її динаміці, взаємозв'язках та взаємовпливах, виявити загальні закономірності процесу національного адміністративно-територіального будівництва в Україні, сформулювати науково обґрунтовані висновки.

Використання загальнонаукових методів, насамперед формально-логічних (аналіз і синтез, індукція і дедукція та ін.), сприяло комплексному дослідженню процесу адміністративно-територіального реформування УРСР у місцях компактного проживання національних меншин упродовж 1920-1930-х рр. Зокрема, метод аналізу дозволив виділити складові частини цього процесу, вивчити їх характерні ознаки та властивості, взаємозв'язки та взаємодію, виявити їх роль у системі цілого. Водночас метод синтезу надав можливість скласти нове уявлення про досліджуваний процес, яке опирається на більш глибоке розуміння його внутрішньої природи. Разом з тим метод індукції, в основі якого лежить накопичення окремих фактів, сприяв побудові проміжних та загальних висновків дисертації, а метод дедукції дозволив із усталених в юридичній науці загальних положень формувати конкретні висновки дослідження. Крім того, системний та структурно-функціональний методи, як загальнонаукові, використовувалися при дослідженні інститутів національного адміністративно-територіального будівництва в Україні як єдиної системи функціонуючих елементів у їх взаємозв'язках і діалектичних суперечностях.

У колі спеціально-наукових методів дослідження важливе місце посідають

історико-правовий, формально-юридичний, порівняльно-правовий, метод тлумачення правових норм та ін. Так, історико-правовий метод дозволив простежити процес формування та розвитку нормативно-правової бази утворення та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Водночас формально-юридичний (догматичний) метод використовувався для формально-логічного тлумачення відповідних нормативно-правових актів, визначення застосованих законодавцем юридичних принципів, виявлення тенденцій законодавчого процесу тощо. Разом з тим порівняльно-правовий (компаративний) метод сприяв виявленню специфіки нормативно-правової бази регулювання процесу створення та розвитку національних районів та сілрад. Крім того, метод тлумачення правових норм (герменевтичний) дозволив розкрити та зрозуміти внутрішній зміст відповідних правових актів. У дисертації також використовувався статистичний метод, що сприяв визначенню кількісних показників, які об'єктивно відображають стан, динаміку та тенденції процесу національного адміністративно-територіального будівництва в Українській РСР упродовж 1920-1930-х рр.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим у вітчизняній та зарубіжній історико-правовій науці комплексним дослідженням правових засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових для історії держави та права України ідей, висновків та рекомендацій. Зокрема в дисертації:

уперше:

- простежено розвиток адміністративно-територіального устрою Української РСР у 1920-1930-х рр. крізь призму впливу відповідного адміністративно-територіального реформування на суспільно-політичний, соціально-економічний та національно-культурний розвиток національних меншин;

- висвітлено генезу процесу національного адміністративно-територіального будівництва в Українській РСР, визначено його періодизацію, характерні риси та особливості окремих етапів розвитку у контексті практичного забезпечення реалізації конституційно закріпленого права представників різних національних спільнот на використання рідної мови у публічному та приватному житті, а також конституційного права на освіту рідною мовою;

- відображено цілісний процес формування нормативно-правової бази національного адміністративно-територіального будівництва в Українській РСР у 1920-1930-х рр. та встановлено, що в її основі лежить не лише рецепція відповідних нормативно-правових актів СРСР та РРФСР, але й власний нормотворчий доробок, що на певному етапі, зокрема у другій половині 1920-х рр., став прикладом для розробки відповідної нормативно-правової бази інших радянських республік;

- простежено вплив національного адміністративно-територіального будівництва на розвиток соціально-економічних відносин у місцях компактного

проживання національних меншин та встановлено, що упродовж 1920-х рр. органи державної влади переважно враховували особливості традиційного ведення господарства різних національних меншин, диференціюючи у підзаконних нормативних актах практичні заходи щодо вирішення їх соціально-економічних проблем (спеціальне землевпорядкування в німецьких колоніях, переселення єврейської містечкової бідноти на вільні колонізаційні фонди та залучення її до землеробської праці тощо). Проте, на етапі утвердження тоталітаризму став переважати уніфікаційний підхід до вирішення соціально-економічних запитів різних національних спільнот;

- з'ясовано вплив національного адміністративно-територіального будівництва на розвиток соціально-культурної сфери у місцях компактного проживання національних меншин та зроблено висновок, що створення національних районів та сільрад позитивно вплинуло на реалізацію конституційного права громадян республіки здобувати освіту рідною мовою, створило умови для функціонування національних культурно-освітніх закладів, забезпечило можливість видавництва періодичної та неперіодичної літератури мовами національних меншин тощо. Втім, упродовж 1930-х рр. закріплені на законодавчому рівні гарантії соціально-культурного розвитку національних меншин були скасовані низкою партійних рішень та відомчих підзаконних актів, а національні культурно-освітні заклади, періодичні видання мовами національних меншин зазнали ліквідації;

- визначено вплив національного адміністративно-територіального будівництва на специфіку діяльності органів державної влади (районних та сільських рад, виконкомів, органів юстиції, правоохоронних органів та ін.) у місцях компактного проживання національних меншин, яка упродовж 1920-х рр. виявлялася в особливій регламентації їх діяльності, що обумовлювалася потребою врахування національного чинника. Проте, на етапі утвердження тоталітарного режиму домінуючим став фактор уніфікації, що зрештою призвів до остаточної ліквідації національних правоохоронних органів, національних органів юстиції тощо;

- введено до наукового обігу значний масив маловідомих підзаконних нормативно-правових актів, опублікованих у відомчих виданнях, а також низку таємних актів вищих органів партійної влади, норми яких в умовах радянської дійсності, по суті, мали силу закону. Проаналізовано документи близько 200 архівних справ 6-ти центральних і обласних державних архівів України та Російської Федерації.

удосконалено:

- періодизацію процесу національного адміністративно-територіального будівництва в Українській РСР упродовж 1920-1930-х рр., в якій виокремлено кілька періодів, що мали власну специфіку: 1) з часу утвердження радянської влади до часу проведення першої адміністративно-територіальної реформи в Українській РСР 1923 р. (коли було нівельовано національний фактор у процесі реформування та розформовано існуючі з дореволюційних часів національні волості); 2) з середини 1920-х рр. до часу проведення адміністративно-територіальної реформи 1930 р. (коли були створені сприятливі, по суті,

пільгові умови для формування системи національних адміністративно-територіальних одиниць); 3) з початку 1930-х рр. по кінець 1930-х рр. (коли в умовах утвердження тоталітарного режиму відбувалося поступове згортання процесу національного адміністративно-територіального будівництва); 4) з кінця 1930-х рр. по час здобуття незалежності України (коли в процесі будь-яких адміністративно-територіальних перетворень в республіці національні фактори не бралися до уваги);

- методологію історико-юридичного дослідження правових засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць, в основі якої лежить необхідність застосування системного аналізу як теоретико-правових, так і конкретно-історичних аспектів проблеми, а також потреба використання проблемно-хронологічного принципу побудови композиції наукової роботи;

- систематизацію історіографії з проблем національного адміністративно-територіального будівництва, за основний критерій якої було обрано соціальне буття науковців, а також визначальний вплив на їх діяльність тих чи інших суб'єктивних (ідеологічний тиск та ін.) та об'єктивних (доступ до історичних джерел тощо) факторів, що надало змогу поділити наявну історіографічну базу на три великі групи: 1) праці радянських вчених; 2) зарубіжні наукові видання 1920-1980-х рр.; 3) сучасні як вітчизняні, так і зарубіжні дослідження;

- характеристику джерельної бази дослідження, систематизацію якої доцільно здійснювати за типом історичного джерела: відповідні нормативно-правові акти, діловодна документація органів державної влади та громадських організацій, статистичні матеріали й офіційні довідникові видання, матеріали періодичної преси та інші публікації, документи особистого походження (листування, мемуари тощо);

набуло подальшого розвитку:

- теоретичне обґрунтування висновку про те, що вільний та всебічний розвиток націй та народностей, їх традицій, культури, освіти можливий лише у демократичній та правовій державі. Водночас тоталітарна система із командно-адміністративними методами управління та наявними тенденціями до уніфікації суспільного та духовного життя призводить лише до негативних наслідків розвитку національних спільнот;

- наукова аргументація необхідності подальшого вдосконалення як інституціональної, так і нормативно-правової бази чинної системи управління територіями держави у контексті становлення та розбудови правової держави та громадянського суспільства в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. Сформульовані у роботі положення, висновки та рекомендації можуть бути використані:

- у науково-дослідній діяльності – для подальшого вивчення проблем історії національного адміністративно-територіального будівництва в Україні;

- у нормотворчій діяльності – для вдосконалення системи чинного законодавства у сфері територіальної організації органів влади, адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, а також правового регулювання міжнаціональних відносин в Україні;

- у правозастосовній діяльності – для поліпшення практичної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері правового регулювання міжнаціональних відносин та захисту прав національних меншин;

- у навчально-виховному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Історії держави і права України», «Конституційного права», «Адміністративного права», «Муниципального права», а також при підготовці відповідних підручників та навчально-методичних посібників.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано самостійно. Усі сформульовані теоретичні положення та висновки є результатом особистих напрацювань. При використанні матеріалів інших дослідників зроблено відповідні посилання. Усі праці, опубліковані за темою дисертації, підготовлені дисертанткою одноосібно.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на: міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 23-24 жовтня 2020 р.) міжнародній науково-практичній конференції «Legal science, legislation and law enforcement practice: regularities and development trends» (м. Люблін, Польща, 30-31 жовтня 2020 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні» (м. Запоріжжя, 30-31 жовтня 2020 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції «Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід» (м. Одеса, 6 листопада 2020 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті» (м. Дніпро, 6-7 листопада 2020 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Сучасні погляди на актуальні питання правових наук» (м. Запоріжжя, 27-28 листопада 2020 р.).

Публікації. За результатами дисертаційної роботи опубліковано 11 наукових праць, з них 4 статті у наукових фахових періодичних виданнях України (категорія «Б»), що входять до міжнародних наукометричних баз (Google Scholar, Index Copernicus, Erih Plus, HeinOnline), 1 стаття у зарубіжному фаховому періодичному виданні (м. Прага, Чехія), що входить до міжнародних наукометричних баз (Google Scholar, Index Copernicus) та 6 тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Структура дисертації обумовлена метою та завданнями дослідження, побудована на основі проблемно-хронологічного принципу. Рукопис складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 227 сторінок, із них 48 сторінок – список використаних джерел, який містить 431 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційної роботи, висвітлено її зв'язок із науковими планами, програмами та темами, визначено мету та завдання, об'єкт і предмет дослідження, окреслено його хронологічні

рамки та територіальні межі, охарактеризовано методологічну базу та розкрито наукову новизну дисертації, її теоретичне й практичне значення, зазначено особистий внесок здобувача, наведено відомості щодо апробації основних положень дисертації та публікацій, у яких викладені її результати, наведено дані про структуру й обсяг роботи.

Розділ 1. «Теоретико-методологічна, історіографічна та джерельна база дослідження» складається з трьох підрозділів та присвячений розкриттю теоретико-методологічних засад дисертаційної роботи, аналізу наукової літератури за темою дисертації, характеристиці джерельної бази дослідження.

У підрозділі **1.1. «Національне адміністративно-територіальне будівництво як предмет історико-правового дослідження»** розкривається природа й сутність основних категорій та понять, що є ключовими для даної наукової проблеми, виявляються їх загальні ознаки, властивості та закономірності, розкривається сутність національного адміністративно-територіального будівництва. У роботі наводяться не лише сучасні тлумачення наукових категорій та понять, але й з'ясовуються особливості їх сприйняття науковцями, працівниками органів державної влади та пересічними громадянами загалом у досліджуваний період. На підставі осмислення концептуальних розробок провідних вітчизняних та зарубіжних теоретиків та істориків права робиться висновок про те, що для якісного, ґрунтовного та цілісного дослідження правових засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. необхідно здійснити системний аналіз як теоретико-правових, так і конкретно-історичних аспектів проблеми, а також використати проблемно-хронологічний принцип побудови композиції наукової роботи.

У підрозділі **1.2. «Стан наукової розробки проблеми»** здійснено аналіз наявної наукової літератури за темою дисертації та її систематизацію. В результаті проведеного історіографічного аналізу робиться висновок про відсутність спеціального комплексного дослідження присвяченого вивченню правових засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. Втім, окремі аспекти зазначеної наукової проблеми (теоретико-правові аспекти адміністративно-територіального реформування, реалізація політики коренізації, соціально-економічний та соціально-культурний розвиток національних меншин України у міжвоєнний період, політичні репресії щодо представників національних меншин тощо) вже частково знайшли відображення у працях провідних вітчизняних та зарубіжних істориків і теоретиків держави та права, зокрема: М.О. Баймуратова, Б.В. Бернадського, О.М. Бикова, Ю.О. Волошина, В.Д. Гончаренка, Р.В. Губаня, Л.В. Гуцало, А.П. Зайця, В.П. Колісника, О.Л. Копиленка, В.С. Кульчицького, Т. Мартина, Дж. Мейса, О.М. Мироненка, Л.В. Міхневич, Ю.І. Римаренка, А.Й. Рогожина, В.О. Рум'янцева, Л.І. Рябошапка, О.Д. Святоцького, І.М. Скуратович, Дж. Сміта, І.Б. Усенка, В.А. Чеховича, Б.В. Чирка, Ю.С. Шемшученка, Л.Д. Якубової, О.Н. Ярмиша та ін. Отже, інтелектуальний доробок вищезазначених дослідників сформував належний фундамент для підготовки

даної дисертаційної роботи.

У підрозділі **1.3. «Джерельна база дослідження»** охарактеризовано джерельну базу дисертації, основу якої становлять відповідні нормативно-правові акти, покликані регулювати процес національного адміністративно-територіального будівництва в Українській РСР упродовж 1920-1930-х рр. Разом з тим у дисертаційному дослідженні активно використовувалися діловодні документи (протоколи, стенограми, звіти, офіційне листування тощо) різних органів державної влади та громадських організацій, статистичні матеріали та офіційні довідникові видання, матеріали періодичних видань, а також документи особистого походження (мемуари, щоденники, листування), в яких було безпосередньо відображено практичну реалізацію процесу національного адміністративно-територіального будівництва. При цьому значний масив документів та матеріалів, насамперед архівних, було введено до наукового обігу вперше. Серед них низка документів із фондів центральних державних архівів Російської Федерації (ДАРФ та РДАСП) та України (ЦДАВО та ЦДАГО), що дозволили віднайти причинно-наслідкові зв'язки процесу ліквідації в Україні національних адміністративно-територіальних одиниць, а також деякі матеріали фондів державних обласних архівів України (ДАДО та ДАОО), які допомогли відтворити процес практичної реалізації на місцях національного адміністративно-територіального будівництва. Отже, використана у роботі джерельна база є достатньо репрезентативною та достовірною для проведення даного дисертаційного дослідження.

Розділ 2. «Становлення та розвиток системи національних адміністративно-територіальних одиниць упродовж 1920-х – початку 1930-х рр.» складається із трьох підрозділів.

У підрозділі **2.1. «Передумови утворення національних адміністративно-територіальних одиниць»** зазначається, що на етапі утвердження радянської влади сутність національної політики держави та правового регулювання міжнаціональних відносин зводилась переважно до формального зрівняння у правах представників різних народів. При цьому національні особливості місцевого населення не бралися до уваги під час проведення першої радянської адміністративно-територіальної реформи 1923 р., зміст якої полягав у ліквідації волостей, повітів і губерній та запровадженні натомість районів і округів. Внаслідок цієї реформи усі національні (болгарські, грецькі, німецькі та ін.) волості були роздроблені, а їх населені пункти увійшли до складу різних районів, що негативно вплинуло на соціально-економічне та національно-культурне становище національних меншин, викликало посилення еміграційних настроїв у їх середовищі, сприяло напруженню міжнаціональних відносин. Адже раніше в межах національних волостей функціонувала досить розвинута сфера громадського життя: на кошти громади утримувались національні навчальні заклади, сиротинці, лікарні, будинки для інвалідів та немічних, пожежні дружини, функціонували каси взаємодопомоги тощо. У нових пореформених умовах зв'язки поміж громадами національних меншин втрачалися, а створені їх зусиллями заклади піддавалися реорганізації, а іноді й ліквідації.

У підрозділі **2.2. «Організаційно-правове забезпечення процесу національного адміністративно-територіального будівництва»** зазначається, що усвідомивши негативні наслідки ліквідації національних волостей радянське партійно-державне керівництво започаткувало у середині 1920-х рр. процес національного адміністративно-територіального будівництва, сутність якого полягала у створенні в місцях компактного проживання національних меншин національних районів та сільрад. Правову основу цьому процесу було закладено у затвердженому ВУЦВК «Положенні про сільські ради» від 12 жовтня 1924 р. та постанові ВУЦВК «Про низове районування» від 19 лютого 1925 р., в яких на законодавчому рівні було знижено нормативні показники щодо кількості населення, необхідної для створення національних адміністративно-територіальних одиниць, у порівнянні зі звичайними районами та сільрадами: для національних сільрад – з 1000 жителів до 500, а для національних районів – з 25000 жителів до 10000. Практика виділення національних адміністративно-територіальних одиниць була закріплена у ст.19 Конституції УСРР 1929 р. Формування відповідної нормативно-правової бази сприяло швидкому розгортанню в Українській СРР мережі національних районів та сільрад. Так, на початок 1930-х рр. в Україні було утворено 26 національних районів, близько 100 національних селищних рад та понад 1000 національних сільрад. Внаслідок цього більшість представників національних меншин стали проживати саме в межах відповідних національних районів та сільрад, зокрема: греків – 95,5 %, болгар – 74,9 %, чехів – 69,6 %, німців – 58,5 %, поляків – 49,8 %, росіян – 31,8 %, євреїв – 25 %. В національних районах та сільрадах усі органи державної влади (представники рад та виконкомів, судді та правоохоронці), навчальні та культурно-освітні установи, підприємства та заклади охорони здоров'я функціонували мовою більшості населення.

У підрозділі **2.3. «Особливості правового регулювання соціально-економічного та соціально-культурного розвитку національних районів та сільрад»** вказується, що з метою запобігання негативним наслідкам проведеного на початку 1920-х рр. зрівняльного перерозподілу землі у місцях компактного проживання національних меншин керівництво Радянської України ухвалило в середині 1920-х рр. низку спеціальних нормативно-правових актів, відповідно до яких у значної частини іноземних колоністів збільшувалися норми землеволодіння. Крім того, урядом України були розроблені організаційно-правові механізми переселення представників національних меншин на вільні колонізаційні фонди, здебільшого в межах відповідних національних районів та сільрад. Все це позитивно позначилося на розвитку упродовж 1920-х рр. у місцях компактного проживання національних меншин усіх видів сільськогосподарської кооперації, зокрема, утворення машинно-тракторних, тваринницьких, молочних, насінневих, хмелярських, виноградарських, меліоративних товариств тощо. Отже, проведення землевпорядкування в місцях компактного проживання національних меншин сприяло більш активному залученню іноземних колоністів до виробничої діяльності, подоланню напруги у сфері міжнаціональних відносин, поліпшенню

їх соціально-економічного становища. Разом з тим утворення національних районів та сільрад позитивно вплинуло на активізацію національно-культурного життя іноземних колоністів. Серед найважливіших досягнень було створення та відтворення мережі загальноосвітніх шкіл, закладів професійно-технічної, середньо-спеціальної та вищої освіти, організація культурно-масової роботи, видання літератури й періодики мовами національних меншин. Отже, утворення національних адміністративно-територіальних одиниць сприяло зростанню довіри представників національних меншин до основних заходів радянського уряду в галузі національної політики.

Розділ 3. «Ліквідація системи національних адміністративно-територіальних одиниць упродовж 1930-х рр.» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі **3.1. «Специфіка функціонування національних районів та сільрад в умовах утвердження тоталітаризму»** наголошується, що на початку 1930-х рр. в Україні стали простежуватися тенденції до поступового згортання процесу національного адміністративно-територіального будівництва. Насамперед, ці тенденції були пов'язані із опором значної частини представників національних меншин політиці колективізації. Водночас розбудова тоталітарного режиму в СРСР вступала у протиріччя із національною адміністративно-територіальною децентралізацією країни. Відтак, партійно-державні керівники стали вбачати у подальшому існуванні національних районів та сільрад насамперед загрозу своєрідної «ізоляції» населення від цілісно вибудованої радянської системи пропаганди та об'єктивну перешкоду здійсненню тотального контролю над суспільством. У прийнятій у 1936 р. Конституції СРСР та розроблених на її основі конституціях союзних республік, національні райони та сільради вже не згадувалися. Водночас втрата конституційно-правових гарантій існування для національних адміністративно-територіальних одиниць в умовах радянської дійсності означала їх швидку ліквідацію.

У підрозділі **3.2. «Юридичний механізм реалізації репресивної політики щодо представників національних меншин»** зазначається, що своєрідним каталізатором, який пришвидшив процес суцільної ліквідації національних адміністративно-територіальних одиниць стало запровадження в середині 1930-х рр. репресивної політики щодо представників національних меншин. Її практичне втілення відбувалося у двох основних формах: національних депортаціях та «національних операціях» НКВС. Так, усвідомлюючи негативне ставлення значної частини іноземних колоністів, викликане політикою розкуркулення та колективізації, а також голодомором, партійно-державне керівництво СРСР, беручи водночас до уваги зовнішньополітичні загрози, ухвалило в середині 1930-х рр. низку рішень про примусове суцільне виселення представників національних меншин із прикордонних територій. Депортації національних меншин із місць їх компактного проживання відбувались в адміністративному порядку, а єдиним критерієм для фактичного заслання громадян до відлюдних місць Середньої Азії та Сибіру була їх національність. Відтак, прикордонні національні райони та сільради, з яких виселили

представників національних меншин, втрачали сенс свого подальшого існування та ліквідовувались. Згодом у часи «Великого терору» 1937-1938 рр. національні адміністративно-територіальні одиниці стали здебільшого просторовою основою для проведення так званих «національних операцій» НКВС та забезпечили масовість у пошуку «іноземних шпигунів».

У підрозділі **3.3. «Організаційно-правове забезпечення процесу реорганізації національних районів та сільрад»** стверджується, що ініціатива щодо ліквідації національних районів та сільрад належала вищому партійному керівництву СРСР та була викладена у таємній постанові політбюро ЦК ВКП(б) від 17 грудня 1937 р. «Про ліквідацію національних районів та сільрад». В Україні процес ліквідації національних адміністративно-територіальних одиниць мав низку особливостей, зумовлених специфікою протікання суспільно-політичних процесів у республіці. Виборча кампанія по виборам першого складу депутатів Верховної Ради УРСР, що розпочалася на початку 1938 р., змусила на час виборів призупинити виконання постанови політбюро ЦК КП(б)У «Про реорганізацію національних районів та сільрад УРСР в звичайні райони та сільради» від 16 лютого 1938 р. Втім, і після проведення виборчої кампанії, фактично вихолощені національні райони та сільради, в яких адміністрація, школи та преса вже були позбавлені права на використання рідної мови, знову були тимчасово залишені у якості адміністративно-територіальних одиниць з метою якісного проведення нового перепису населення. По закінченню Всесоюзного перепису населення (січень 1939 р.) та підведення його попередніх висновків 5 березня 1939 р. було вдруге прийнято майже ідентичну постанову політбюро ЦК КП(б)У «Про ліквідацію та реорганізацію національних районів і сільрад», основний зміст якої згодом був продубльований відповідними постановами президії Верховної Ради УРСР. У квітні 1939 р. національні райони та сільради в Українській РСР припинили своє існування.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** викладено найбільш загальні та важливі результати дисертаційного дослідження. Зокрема вказується, що у дисертації наведене теоретичне узагальнення та нове вирішення важливого наукового завдання, що полягає у ґрунтовному історико-правовому дослідженні основних тенденцій, закономірностей та особливостей процесу національного адміністративно-територіального будівництва в Українській РСР упродовж 1920-1930-х рр., з метою врахування історичного досвіду в сучасній законотворчій та правозастосовній діяльності.

Проведене дослідження дозволяє дійти наступних висновків:

1. Історіографічний аналіз наукової літератури за темою дисертації засвідчив відсутність на сьогодні спеціального комплексного узагальнюючого історико-правового дослідження, присвяченого вивченню правових засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. Водночас окремі питання зазначеної наукової проблеми (теоретико-правові аспекти адміністративно-

територіального реформування, реалізація політики коренізації, соціально-економічний та соціально-культурний розвиток національних меншин України у міжвоєнний період, політичні репресії щодо представників національних меншин тощо) вже частково знайшли відображення у працях провідних вітчизняних та зарубіжних теоретиків та істориків права, що заклало належний фундамент для проведення даного дисертаційного дослідження.

2. Для всебічного та ґрунтовного вивчення заявленої теми дисертації, зважаючи на фрагментарність розгляду окремих її аспектів у науковій літературі, існує нагальна необхідність залучення та використання у дисертаційному дослідженні широкої джерельної бази, основу якої становлять відповідні нормативно-правові акти, діловодна документація органів державної влади, статистичні матеріали й офіційні довідникові видання, матеріали періодичної преси, а також документи особистого походження (мемуари, щоденники, листування). Їх комплексне використання надає можливість проведення ґрунтовного та достовірного наукового дослідження.

3. Методологія дослідження правових засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць вимагає зваженого, об'єктивного та системного розкриття як теоретико-правових, так і конкретно-історичних аспектів проблеми. Вирішенню цього завдання сприяє використання проблемно-хронологічного принципу побудови композиції дисертаційної роботи. Зважаючи на це, розділи дисертації необхідно вибудовувати відповідно до історичних етапів розвитку в Україні радянської правової системи, межею яких виступає утвердження на початку 1930-х рр. тоталітаризму в СРСР, а підрозділи дисертаційної роботи потрібно формувати у залежності від предмету аналізу досліджуваної сфери соціально-правової дійсності (нормотворчі процеси, правозастосування тощо).

4. За часів Російської імперії представники різних національних меншин України мали неоднаковий правовий статус. Одні народи зазнавали суттєвих суспільно-політичних, соціально-економічних та культурно-національних утисків, а інші отримали певні правові гарантії щодо вільного розвитку своєї національної культури, традиційного способу ведення господарства тощо. Водночас неоднакові соціально-правові умови буття національних меншин значною мірою визначали різний ступінь соціально-економічного та соціально-культурного розвитку окремих національних спільнот, особливості їх виробничої спеціалізації, соціальної структури, загальноосвітнього рівня тощо.

5. Національні меншини становили майже п'яту частину населення України, проживаючи зазвичай великими компактними масами у сільській місцевості та складаючи на початку 1920-х рр. подекуди більшість населення окремих адміністративно-територіальних одиниць, так званих «німецьких», «болгарських», «грецьких» та інших волостей. В межах національних волостей здебільшого функціонувала досить розвинута сфера громадського життя: на кошти громади утримувались національні навчальні заклади, сиротинці, лікарні, будинки для інвалідів та немічних, пожежні дружини, діяли каси взаємодопомоги тощо.

6. На етапі утвердження радянської влади сутність національної політики

держави та правового регулювання міжнаціональних відносин зводилась до формального зрівняння у правах представників різних народів, зокрема й гарантування цієї рівності на вищому законодавчому рівні. При цьому будь які особливості суспільно-політичного, соціально-економічного та культурно-національного розвитку етнічних спільнот України не бралися до уваги, що безпосередньо відобразилося у реалізації першої радянської адміністративно-територіальної реформи 1923-1925 рр., зміст якої полягав у ліквідації волостей, повітів і губерній та запровадженні натомість районів і округів. Внаслідок цієї реформи усі національні волості були роздроблені, а їх населені пункти увійшли до складу районів, в яких національні меншини складали вже меншість населення. Водночас адміністративні центри нових територіальних одиниць зазвичай переводилися до населених пунктів з українським або російським населенням. Застосування практики формальної рівності регіонів та ігнорування національних особливостей місцевого населення в процесі адміністративно-територіального реформування призвело до низки негативних наслідків, зокрема, порушення традиційного укладу громадського життя національних меншин, внесення істотних змін до їх господарсько-виробничої спеціалізації, реорганізації національних навчальних, лікувальних та благодійницьких закладів, що викликало загострення міжнаціональних відносин та позначилося на рівні довіри та підтримки основних заходів радянської влади представниками національних меншин.

7. Усвідомивши негативні наслідки ліквідації національних волостей радянське партійно-державне керівництво у середині 1920-х рр. внесло зміни до системи адміністративно-територіального устрою Української РСР, розпочавши так зване національне адміністративно-територіальне будівництво, сутність якого полягала у створенні в місцях компактного проживання національних меншин національних районів та сільрад. Правову основу процесу формування національних адміністративно-територіальних одиниць було закладено у затвердженому ВУЦВК «Положенні про сільські ради» від 12 жовтня 1924 р. та постанові ВУЦВК «Про низове районування» від 19 лютого 1925 р., в яких на законодавчому рівні було знижено нормативні показники для створення національних адміністративно-територіальних одиниць, у порівнянні із звичайними районами та сільрадами: для національних сільрад – з 1000 жителів до 500, а для національних районів – з 25 000 жителів до 10 000. Практика виділення національних адміністративно-територіальних одиниць була закріплена у ст.19 Конституції УСРР 1929 р.

8. Внаслідок здійсненого національного адміністративно-територіального будівництва в Україні на початок 1930-х рр. було утворено 26 національних районів (9 – російських, 7 – німецьких, 4 – болгарських, 3 – грецьких, 2 – єврейських, 1 – польський) та понад 1000 національних сільрад, в межах яких проживала більшість представників національних меншин. В національних районах та сільрадах усі органи державної влади (представники рад та виконкомів, судді та правоохоронці), навчальні та культурно-освітні установи, підприємства та заклади охорони здоров'я функціонували мовою більшості населення. Крім того, у місцях компактного проживання національних меншин

було проведено спеціальне землевпорядкування, що враховувало особливості їх традиційного способу ведення господарства. Формування розгорнутої мережі національних адміністративно-територіальних одиниць сприяло залученню представників національних меншин до основних заходів радянського державотворення, зростанню їх соціально-економічного та національно-культурного рівня, забезпеченню реалізації їх національних прав, закріплених на конституційному рівні (права вільного використання рідної мови у сфері державного та громадського життя, права на здобуття освіти рідною мовою та ін.), подоланню напруги у сфері міжнаціональних відносин.

9. Розбудова тоталітарного режиму на початку 1930-х рр. вступала у протиріччя з національною адміністративно-територіальною децентралізацією країни, оскільки в національних районах та сільрадах органи державної влади, громадські об'єднання та культурно-освітні установи, а також засоби масової інформації функціонували переважно мовами національних меншин, що на переконання вищого партійно-державного керівництва зумовлювало своєрідну «ізоляцію» населення від цілісно вибудованої радянської системи пропаганди та об'єктивно шкодило здійсненню тотального контролю над суспільством. Відповідно у прийнятій у 1936 р. Конституції СРСР та розроблених на її основі конституціях союзних республік, національні райони та сільради вже не згадувалися. Водночас втрата конституційно-правових гарантій існування для національних адміністративно-територіальних одиниць в умовах радянської дійсності означала їх швидку ліквідацію.

10. Тенденції до поступового згортання процесу національного адміністративно-територіального будівництва в Українській СРР стали з'являтися ще на початку 1930-х рр. та були пов'язані насамперед із опором значної частини представників національних меншин політиці колективізації. Загалом упродовж 1930-х рр. процес національного адміністративно-територіального будівництва відзначався хаотичністю. Поряд із ліквідацією низки національних районів та сільрад мали місце й факти утворення нових національних районів та сільрад. Однак характерною рисою їх існування було те, що суспільно-політичне та громадське життя в національних районах та сільрадах бралося під посилену увагу органів державної влади, у тому числі й правоохоронних органів.

11. Своєрідним каталізатором, що пришвидшив процес суцільної ліквідації національних адміністративно-територіальних одиниць стало запровадження в другій половині 1930-х рр. політики депортацій та масових політичних репресій щодо представників національних меншин. Так, зважаючи на загальнодержавну практику суцільного примусового виселення представників національних меншин з прикордонних територій, внаслідок якої понад 100 тисяч поляків та німців були депортовані з рідних місць переважно до Середньої Азії та Сибіру, в Україні у середині 1930-х рр. була ліквідована низка німецьких та польських районів та сільрад. Водночас національні райони та сільради, що продовжували своє існування, здебільшого стали просторовою основою для проведення так званих «національних операцій» НКВС та забезпечили масовість у пошуку «іноземних шпигунів».

12. Ініціатива щодо ліквідації національних районів та сільрад належала вищому партійному керівництву СРСР та була викладена у таємній постанові політбюро ЦК ВКП(б) від 17 грудня 1937 р. «Про ліквідацію національних районів та сільрад». Разом з тим процес ліквідації національних адміністративно-територіальних одиниць мав в Україні низку особливостей, зумовлених специфікою протікання суспільно-політичних процесів у республіці (масштаб репресій 1937-1938 рр. щодо вищого партійно-державного керівництва республіки, помпезну виборчу кампанію 1938 р. до Верховної Ради УРСР, підготовку до проведення повторного Всесоюзного перепису 1939 р.). Вищому партійному керівництву УРСР довелося двічі приймати майже ідентичні за змістом рішення: постанова політбюро ЦК КП(б)У від 16 лютого 1938 р. «Про реорганізацію національних районів та сільрад УРСР в звичайні райони та сільради» та постанова політбюро ЦК КП(б)У від 5 березня 1939 р. «Про ліквідацію та реорганізацію національних районів і сільрад». Основний зміст партійних рішень у квітні 1939 р. був відображений у низці постанов президії Верховної Ради УРСР, на підставі яких національні райони та сільради припинили своє існування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Статті у наукових фахових виданнях України, внесених до міжнародних науково-метричних баз (юридичні науки)

1. *Кузьменко Н.О.* Реформа адміністративно-територіального устрою Української СРР 1930 року та її вплив на життя національних меншин // Наше право. 2020. №3. С.10-16.
2. *Кузьменко Н.О.* Проблеми соціально-економічного розвитку національних районів та сільрад в Українській РСР у 1920-1930-х рр.: правові аспекти // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»: Політологія. Соціологія. Право. 2020. №1-2. С.59-65.
3. *Кузьменко Н.О.* Особливості правового регулювання соціально-культурного розвитку національних районів та сільрад Української СРР у 1920-х рр. // Право UA. 2020. №3. С.38-47.
4. *Кузьменко Н.О.* Ліквідація національних районів та сільрад в Українській РСР у 1930-х рр.: організаційно-правові аспекти // ScienceRise: Juridical Science. 2020. №4(14). С.16-22.

2. Статті у періодичних наукових виданнях інших держав з юридичних наук:

5. *Kuzmenko Natalia.* Problems of organizational and legal support the process of formation of national districts and village councils in the Ukrainian SSR (1920 – early 1930's) // European political and law discourse. 2020. Volume 7. Issue 5. P.101-108.

3. Тези та матеріали доповідей на наукових конференціях

6. *Кузьменко Н.О.* Вплив адміністративно-територіальної реформи 1930 року на функціонування національних районів та сільрад Української СРР // Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23-24 жовтня 2020 року. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. – С.17-21.
7. *Kuzmenko N.O.* Formation of national districts and village councils in the Ukrainian SSR sir.1920s – early 1930s: organizational and legal support // International scientific and practical conference «Legal science, legislation and law enforcement practice: regularities and development trends»: conference proceedings (Lublin, the Republic of Poland, October 30-31, 2020). Lublin: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. P.45-49.
8. *Кузьменко Н.О.* Адміністративно-територіальна реформа початку 1920х рр. та її вплив на життя національних меншин УСРР // Актуальні питання розвитку державності та правової системи в сучасній Україні: тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 30-31 жовтня 2020 року / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2020. – С.16-19.
9. *Кузьменко Н.О.* Конституційно-правові аспекти процесу утворення та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. // Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 6 листопада 2020 р. – Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2020. – С.95-99.
10. *Кузьменко Н.О.* Проблеми землевпорядкування в місцях компактного проживання національних меншин в Радянській Україні на початку 1920-х рр. // Чинники розвитку юридичних наук у ХХІ столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6-7 листопада 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. – С.24-28.
11. *Кузьменко Н.О.* До питання про правове регулювання соціально-економічних відносин в місцях компактного проживання національних меншин в Українській СРР на початку 1920-х рр. // Сучасні погляди на актуальні питання правових наук: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27-28 листопада 2020 року. – Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2020. – Ч.1. – С.23-26.

АНОТАЦІЯ

***Кузьменко Н.О.* Правові засади організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. – рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному аналізу правових засад організації та діяльності національних адміністративно-територіальних одиниць в Українській РСР у 1920-1930-х рр. В роботі розглянуто передумови утворення в Україні національних адміністративно-територіальних одиниць. Проаналізовано організаційно-правове забезпечення процесу національного адміністративно-територіального будівництва в УРСР. Досліджено особливості правового регулювання соціально-економічного та соціально-культурного розвитку національних районів та сільрад у різні періоди їх існування. З'ясовано специфіку функціонування національних адміністративно-територіальних одиниць в умовах утвердження тоталітарного режиму в країні. Розкрито особливості процесу ліквідації національних районів та сільрад в Українській РСР.

Ключові слова: правові засади, правове регулювання, національне адміністративно-територіальне будівництво, національні адміністративно-територіальні одиниці, національні райони, національні сільради, національні меншини.

АННОТАЦИЯ

Кузьменко Н.А. Правовые основы организации и деятельности национальных административно-территориальных единиц в Украинской ССР в 1920-1930-х гг. – рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Институт законодательства Верховной Рады Украины. – Киев, 2020.

Диссертация посвящена комплексному анализу правовых основ организации и деятельности национальных административно-территориальных единиц в Украинской ССР в 1920-1930-х гг. В работе были рассмотрены предпосылки образования в Украине национальных административно-территориальных единиц. Проанализировано организационно-правовое обеспечение процесса национального административно-территориального строительства в УССР. Исследованы особенности правового регулирования социально-экономического и социально-культурного развития национальных районов и сельских советов в различные периоды их существования. Определена специфика функционирования национальных административно-территориальных единиц в условиях становления тоталитарного режима в стране. Рассмотрены особенности процесса ликвидации национальных районов и сельсоветов в Украинской ССР.

В исследовании установлено, что в начале 1920-х гг. национальные меньшинства составляли пятую часть населения Советской Украины и проживали в основном большими компактными массами в сельской местности, образуя численное большинство некоторых административно-территориальных единиц, так называемых национальных волостей. В пределах этих волостей, как правило, функционировала достаточно развитая сфера общественной жизни: на средства национальных общин, содержались

национальные учебные заведения, больницы, дома для сирот и инвалидов, пожарные дружины, действовали кассы взаимопомощи и т.д.

В процессе реализации в Украине административно-территориальной реформы 1923 г., в ходе которой были ликвидированы волости, уезды и губернии, а вместо них образованы районы и округа, не учитывались национальные особенности местного населения. Вследствие этого, все национальные волости в Украине были расформированы и вошли в состав разных районов, в которых национальные меньшинства уже не составляли большинства населения. Это привело к негативным последствиям, в том числе, повлияло на изменение традиционного уклада общественной жизни национальных меньшинств, внесло существенные изменения в специфику их хозяйственно-производственной деятельности, привело к реорганизации национальных учебных заведений, больниц и благотворительных заведений. Все это вызвало обострение межнациональных отношений и снижение уровня доверия и поддержки национальными меньшинствами основных мероприятий советской власти.

Осознав негативные последствия ликвидации национальных волостей, советское руководство в середине 1920-х гг. внесло изменения в систему административно-территориального устройства Украины, начав так называемое национальное административно-территориальное строительство в местах компактного проживания национальных меньшинств, создавая национальные районы и сельсоветы. Правовая основа процесса национального административно-территориального строительства была заложена в утвержденном ВУЦИК «Положении о сельских советах» от 12 октября 1924 г. и постановлении ВУЦИК «О низовом районировании» от 19 февраля 1925 г., в которых на законодательном уровне были уменьшены нормативные показатели для создания национальных административно-территориальных единиц, в сравнении с обычными районами и сельсоветами: для национальных сельсоветов – с 1000 жителей до 500, а для национальных районов с 25000 жителей до 10000. Практика выделения национальных районов и сельсоветов была закреплена на конституционном уровне.

Вследствие осуществлённого национального административно-территориального строительства в Украине к началу 1930-х гг. было образовано 26 национальных районов и около 1000 национальных сельсоветов, в пределах которых проживало большинство представителей национальных меньшинств. В национальных районах и сельсоветах все органы государственной власти (представители советов и исполкомов, судьи и правоохранители), учебные и культурно-просветительские заведения, предприятия и заведения здравоохранения функционировали на родном языке соответствующего национального меньшинства. Кроме того, в местах компактного проживания национальных меньшинств было проведено специальное землеустройство, которое учитывало особенности их традиционного способа ведения хозяйства. Формирование развернутой системы национальных административно-территориальных единиц способствовало привлечению представителей национальных меньшинств к

основным мероприятиям советского государственного строительства, к возрастанию их социально-экономического и национально-культурного уровня, к обеспечению реализации прав национальных меньшинств, к снижению уровня напряжения в сфере межнациональных отношений.

Становление тоталитарного режима в СРСР привело к постепенному сворачиванию процесса национального административно-территориального строительства в Украинской ССР. В новой Конституции СССР 1936 г. и в разработанных на ее основе конституциях союзных республик, национальные районы и сельсоветы уже не упоминались. Утрата конституционных гарантий существования для национальных административно-территориальных единиц в условиях советской действительности означала их скорую ликвидацию.

Своеобразным катализатором, который ускорил процесс полной ликвидации национальных административно-территориальных единиц, стало введение политики массовых политических репрессий и депортаций по отношению к представителям национальных меньшинств. Практика принудительного выселения представителей национальных меньшинств с приграничных территорий привела в середине 1930-х гг. к ликвидации части приграничных национальных районов и сельсоветов. В то же время, оставшиеся национальные районы и сельсоветы послужили базой для проведения так называемых «национальных операций» НКВД и обеспечили массовость в поиске «иностранных агентов». Инициатива полной ликвидации национальных районов и сельсоветов принадлежала высшему партийно-государственному руководству и была закреплена в соответствующем постановлении политбюро ЦК ВКП(б) от 17 декабря 1937 г. Окончательно национальные административно-территориальные единицы были ликвидированы в Украине в апреле 1939 г. Таким образом, осуществляемые советской властью практические мероприятия в сфере регулирования межнациональных отношений, коренным образом противоречили гарантированным на законодательном уровне национальным правам и свободам граждан.

Ключевые слова: правовые основы, правовое регулирование, национальное административно-территориальное строительство, национальные административно-территориальные единицы, национальные районы, национальные сельсоветы, национальные меньшинства.

ANNOTATION

Kuzmenko N.O. Legal principles of organization and activity of national administrative-territorial units in the Ukrainian SSR in the 1920-1930s. – manuscript.

Dissertation for the degree of Candidate of Law, specialty 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and legal apprenticeships. – Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. – Kyiv, 2020.

The dissertation is devoted to a comprehensive analysis of the legal principles of organization and activity of national administrative-territorial units in the Ukrainian SSR in the 1920-1930s. The work considers the preconditions of the formation of national administrative-territorial units in Ukraine. The organizational and legal

support of the process of national administrative-territorial construction in the USSR is analyzed. The peculiarities of legal regulation of socio-economic and socio-cultural development of national districts and village councils in different periods of their existence are investigated. The specifics of the functioning of national administrative-territorial units in the conditions of establishing a totalitarian regime in the country have been clarified. The peculiarities of the process of liquidation national districts and village councils in the Ukrainian SSR are revealed.

Key words: legal principles, legal regulation, national administrative-territorial construction, national administrative-territorial units, national districts, national village councils, national minorities.