

Az európai népi demokratikus országok államigazgatási-területi beosztásának fejlődése

I.

A területszervezés¹ kérdései iránt napjainkban valamennyi szocialista országban fokozott érdeklődés mutatkozik. A területi beosztás ugyanis, melyet a termelési viszonyok s ezzel összefüggésben az adott állam osztályviszonyai határoznak meg, komoly mértékben visszahat meghatározóira, elősegítheti vagy gátolhatja azok fejlődését. A különböző feladatok megoldásának szempontjai szerint szervezett többféle területi beosztás közül kiemelkedő jelentőségű a politikai hatalom gyakorlására létrehozott szervekhez kapcsolódó területi egységek szerepe. Ez utóbbit a szocialista jogtudomány általános vagy államigazgatási-területi beosztásnak nevezi, a különös, más jellegű állami feladatok megvalósítására szolgáló területi beosztással szemben.² Az államigazgatási-területi beosztás kiemelkedő szerepére mutat az, hogy a forradalmak közvetlenül napirendre tűzik gyökeres, azonnali vagy a forradalom jellegének megfelelő lassú, több fokozatban történő megváltoztatását, másrészt a speciális területi egységek határait az általános területi egységek hatáiraival igyekeznek egybehangolni. A hatalomra kerülő burzsoázia — anélkül, hogy az osztályviszonyok és az állam területi beosztása közötti összefüggés törvényét felismerte volna — felszámolta a földesúri birtokhatárokhoz vagy személyi kiváltságokhoz rajzolódnak feudális területi beosztást.³ A burzsoá közigazgatási beosztás a munkásosztály és a parasztság elszigetelésére, a munkástelepek politikai fejlődésének megakadályozására, a nemzeti kisebbségek egyes csoportjainak egymástól való elszakítására szolgál. Az imperializmusban kialakul a területszervezés tudománya, s bár jelentős részeredményeket tud felmutatni, a burzsoá osztálykorlátok nem engedik objektív alapokra helyezését. Gyakorlati megvalósításra még a korlátozott értékű kutatási eredmények sem kerülnek, amennyiben azok — akár a legkisebb mértékben is — veszélyeztetik a burzsoázia hatalmi pozícióit.

A szocialista országok a burzsoá területi beosztást felszámolva, államigazgatási-területi rendszerüket tudományos alapon építik fel. Kiinduló

¹ Területszervezésen értve az államszervező munkának azt a részét, mely az állam területi-szervezeti egységének kialakítására irányul (KŐSZEGI—LURÁCS: A területszervezés fejlődése és az 1954. évi 9. számú tvr. jelentősége. Állam és Igazgatás, 1954. 506—514. p.

² L. I. BEÉR—KOVÁCS—SZAMEL: Magyar államjog. Egyetemi tankönyv. Bp. 1960. 348. p.

³ A Napóleon által megvalósított új közigazgatási beosztás a radikális, következő burzsoá forradalom eredménye; Anglia, a burzsoá Magyarország nagyon lassú, bátortalan területszervezési kísérletei pedig a kompromisszumos, nem teljes következőtességgel véghezvitt forradalomé.

pontjuk — a marxizmus-leninizmus tanításai alapján — az, hogy a területi beosztást, mint minden más felépítményt, a termelési viszonyok határozzák meg, s a termelési viszonyok fejlődése a területi beosztás megváltoztatásának szükségességét eredményezi.

Ennek megfelelően építette ki államigazgatási-területi rendszerét a szovjet állam. A szovjetek összoroszországi kongresszusa már 1919-ben elrendelte az új területi beosztás előkészítését, s bár ennek véghezvitelét a polgárháború s az intervenció megnehezítette, a szocialista iparosítás és a mezőgazdaság átszervezése idejére alapjaiban kirajzolódott az új államigazgatási területi rendszer.⁴

Melyek azok az elméleti és gyakorlati tanulságok, amiket a szovjet területrendezés történetének menetéből leszűrhetünk?

1. Ilyen követelmény, hogy az államigazgatási-területi beosztás elégítse ki a szocialista állam politikai és gazdasági igényeit. Érzékelhetően ez elvnek megfelelően alakították ki a Szovjetunióban a területi egységeket a szocialista ipar megerősítése, a mezőgazdaság kollektivizálása idején.

2. A szocialista állam államigazgatási-területi beosztását „tudományos alapon, a gazdasági és éghajlati viszonyoknak, az életfeltételeknek, a fűtőanyagbeszerzés, helyi ipar stb. viszonyainak figyelembevételével”⁵ kell kialakítani. Ez a lenini megállapítás egyrészt a szocialista területi beosztás előkészületi munkáinak komplexitását emeli ki, másrészt utal arra, hogy a figyelembe veendő szempontok közül döntőek a gazdasági jellegűek. A szovjet állam úgy szervezte meg területi beosztását, hogy az igazgatási egységek egyben gazdasági és kulturális egységek is legyenek.

3. Az előbbiekből folyóan az SZKP mindenkor hangsúlyozta, hogy az államigazgatási területi beosztás új rendszerének kialakítása óvatosságot, gondos körültekintést igényel, a lakosság érdekeinek (nemzeti, gazdasági stb.)⁶ messzemenő figyelembevételét teszi szükségessé. Az Összoroszországi Szovjet Kommunista (bolsevik) Párt XII. kongresszusának határozata a rajonizálásról, 1923-ban úgy rendelkezik, hogy az új területi beosztást először egy ipari és egy mezőgazdasági vidéken kell kipróbálni, s csak e két területen nyert tapasztalatok feldolgozása után tartja kiterjeszhetőnek az ország egészére.

4. A területbeosztási reformok célja az apparátus egyszerűbbé és olcsóbbá tétele, s olyan alsófokú hatalmi szervek létrehozatala, melyek a tömegekhez legközelebb álló hatalmi szervek megerősödését eredményezik.⁷

A szovjet területszervezési elvek áttekintése után a Szovjetunió tételes területszervezési történeti anyagának részletes feldolgozása minden bizonnyal sok hasznos, új, s talán a népi demokratikus országok viszonyaira is általánosítható következtetések megállapítását eredményezné, de ettől — a címben megadott téma bővebb és részletesebb kifejtése miatt — el kell állnunk. Érdekes lenne a népi demokratikus országok összességét is megvizsgálni

⁴ Ld. SZOLOVJEV, Sz. N.: Az európai népi demokratikus országok közigazgatási rendszere. (Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1951. 2. sz. 73—80. p.)

⁵ Ld. LENIN: Összes Művei. 33. köt. Bp. Szikra, 1953. 303. p.

⁶ „A körzetek megszüntetésének és a funkciók újraelosztásának végrehajtása során biztosítani kell, hogy a nemzeti alakulatok teljes mértékben megtartsák a számukra biztosított jogokat.” (ÖK (b)P XVI. kongresszusa 1930. június 26-tól július 13-ig. SZKP határozatai III. rész, 31. p.)

⁷ Ld. SZKP határozatai. I. rész. 719. p.

területszervezésük alakulását illetően, tehát Kínának és az ázsiai népi demokratikus országok területszervezésének történetét is felvázolni, ez azonban számunkra nem túlsok gyakorlati hasznossággal járna, az ázsiai népi demokráciák eléggé eltérő gazdasági, kulturális és nemzeti sajátosságai miatt, másrészt komoly anyaggyűjtési problémákat is okozna.

Mindezeket megfontolva csak az európai népi demokratikus országok területszervezésének történetét tekintjük át, mert ez országok történeti, gazdasági és kulturális viszonyai — főleg felszabadulásuk után —, problémáik, fejlődési irányuk nagyjából azonos (az eltérő sajátosságokat persze nem tévesztve szem előtt), s az egyik országban nyert tapasztalat megfelelő átértékeléssel, viszonylag könnyen alkalmazható a többiben.

A magyar területszervezés történetének vizsgálatára — miután e kérdést már viszonylag részletesen és kimerítően tárgyalta több szerző⁸ — szintén nem térek ki, csak a szükséges utalásokat teszem meg.

II.

1. Az európai népi demokratikus államok felszabadulás előtti állami berendezkedését burzsoá-feudális jellegű intézmények jellemezték.

Felszabadulásuk után sokrétű és bonyolult feladat megoldása állt előttük. Első lépésként helyre-, illetve vissza kellett állítani a háború okozta károkat, a háború előtti állapotokat, s megvalósításra vártak azok a polgári demokratikus reformok, amelyek nélkül lehetetlenné vált volna a későbbiekben a szocialista átalakulás. A felsorolt általános jellegű feladatok a népi demokratikus országok fejlődésének első szakaszában a területszervezést illetően a következőképpen konkretizálódtak:

a) A felszabadulás után általában helyreállították a háború előtti államigazgatási-területi beosztást, mivel más megoldás nagyban megnehezítette volna a helyi apparátus újjászervezését, s a központi vezetés megszilárdítását. A német megszállók által bevezetett területi módosításokat hatályon kívül helyezték. Külön területszervezési probléma csak azokban az országokban jelentkezett, melyek visszakapták a hitleri fasiszták megszállása alól felszabadított területeket: Lengyelországban és kisebb mértékben Csehszlovákiában.⁹

b) Rendezték a megdőntött feudális-burzsoá rendszerből visszamaradt kirívó területi aránytalanságokat.¹⁰ Hangsúlyozni kívánjuk, hogy csak a kirívó aránytalanságokat, melyek csak egyes községi, járási, néha megyei határokat érintettek, de a területi beosztás egészében jelentősebb reformok ebben az időszakban nem történtek.

c) Az alapjában háború előtti beosztás *tartalmilag* demokratizálódott

⁸ Ld. pl. BEÉR—KOVÁCS—SZAMEL i. m. XXI. fejezet. KŐSZEGI—LUKÁCS i. m.; KOLOZSVÁRY—SZAMEL: A járások területének rendezése. Állam és Igazgatás, 1950. 451—465. p. KATONA—SZAMEL: A megyék új határai. Állam és Igazgatás, 1949. 480—489. p.

⁹ Csehszlovákiában a 21/1945. Közt. eln. rend. (Sbirka zákonu, 1945. XI. 13. 52. sz.), Lengyelországban ld.: MORAWSKI, W.—RATZKA, E.: A területi beosztás fejlődése a népi Lengyelországban. Państwo i Prawo, 1954. 7—8. sz.

¹⁰ Pl. a magyar koalíciós kormány első intézkedései között már szerepelt egy kisebb megerendezés.

azzal, hogy a helyi szervek személyi állománya néphez hű elemekkel cserélődött fel, az apparátust demokratikus feladatok megoldására alakították át.

2. 1947—1949 között az iparban, közlekedésben, kereskedelemben stb. végrehajtott államosításokkal az európai népi demokratikus országokban kialakultak a szocialista jellegű termelési viszonyok. A termelőerők új, ésszerű beosztása és a régi, gazdasági szempontokat figyelembe egyáltalán nem, vagy alig vevő területi beosztások között ellentmondás keletkezett. A régi területi beosztás hátráltatta a szocialista termelési viszonyok kibontakozását.

Az új típusú államhatalmi-államigazgatási szervek — melyek a legnagyobb tömegszervezetek és a tömegek bevonására állami feladatok megoldásába legalkalmasabbak — szervezési előfeltételeként jelentkezett, hogy átrendezzék a régi igazgatási szervezet területi alapjait.¹¹

A fenti követelmények kielégítésére a népi demokratikus országokban 1947-48-tól kezdve egymás után léptetnek életbe részleges vagy teljes terület-szervezési reformokat. 1947-ben és 49-ben Albániában, valamint Bulgáriában, 1948-ban Csehszlovákiában, 1949-ben Magyarországon, 1950-ben Lengyelországban és Romániában, 1952-ben a Német Demokratikus Köztársaságban igazítják az új követelményekhez az államigazgatási-területi határokat. Ezek a — szocialista feladatok megoldása érdekében első ízben hozott — területszervezési reformok jellegükben kétfélék; Albániában, Bulgáriában, Csehszlovákiában, a Német Demokratikus Köztársaságban és Romániában gyökeresen megváltoztatták a régi területi felosztást, s teljesen új államigazgatási-területi rendszert létesítettek, érintve a felsőfokú (megyék, tartományok, területek, kerületek) és a középső fokú (járás, körzeti) területi egységek számát, nagyságát, illetve az alapegységek (város, község) területének, hovatartozásának, alárendeltségi fokának rendezését. Lengyelországban és Magyarországon csak részletes területszervezési reformok történtek. Kiigazították az egyenlőtlen területi egységek határait, de a régi közigazgatási beosztást alapul véve, azt módosítva; községegyesítéseket eszközöltek, az iparilag fejlettebb községeket városokká alakították át. E különböző szabályozási módok oka korántsem az, mintha a burzsoá-feudális eredetű magyar és lengyel területi beosztás tökéletesebb lett volna a többi népi demokratikus ország hasonló eredetű beosztásánál. Döntő ok mindenestre az lehetett, hogy a két ország előtt álló feladatok nem tették szükségessé a területi beosztás teljes újjárendezését. Ezenfelül súlyosan latba eshetett — e két ország esetében — a területi egységek gazdag történelmi hagyományainak tiszteletbentartása is.

Sajátossága az első szocialista jellegű területszervezési munkáknak, hogy — Magyarországot és Romániát kivéve — a felsőbb államigazgatási-területi egységek területének csökkentésére, illetve számának növelésére irányultak. Bulgária 1941-ig 7 megyére oszlott, 1947-ig 9-re emelték számukat, 1947-ben pedig megszüntették a megyéket és helyettük 95 járást hoztak létre. Albániában 1947-ben az addigi 10 prefektúra helyett 39 járást létesítettek. Csehszlovákia 1948-ig 3 tartományra és 154 járásra tagozódott. 1948-ban 19 körzetre bontották a tartományokat, és 186 járásra a körzeteket. Az NDK-ban meglévő 5 tartományt 14 kerületté osztották fel, s a járások számát 143-ról 216-ra növelték. E jelenségek magyarázatát valószínűleg abban lehet lelni, hogy az első, szocialista igényeket kielégítő, területszervezési munka az

¹¹ Ld. ELTE Alkotmányjogi tanszékének munkaközössége: A helyi tanácsok kialakulása a népi demokratikus országokban. Állam és Igazgatás, 1951. 182—197. p.

európai népi demokratikus országokban döntően az új államhatalmi, államigazgatási szervek létrehozásával függ össze. A lakosság széles tömegeinek az állami ügyek elintézésébe való bevonását, az apparátusnak a dolgozókhöz való közelítését a felső- illetve középső fokú államigazgatási-területi egységek területének csökkentésével, számának növelésével szándékoztak elérni a viszonylag kevés számú felső-, illetve középfokú területi egységet öröklő országok.

Magyarország és Románia esetében arról van szó, hogy ezeknek az országoknak a területe — a többi népi demokratikus országgal összehasonlítva — túlságosan is kicsi felső- és középső fokú államigazgatási-területi egységekre volt szabdalva. Magyarország és Románia egy-egy megyéje átlag 4200, illetőleg 4100 km², s egy megyére átlag 450, illetőleg 300 ezer lakos esett. Ugyanakkor Bulgáriában 16 000, Lengyelországban 22 000, Csehszlovákiában 30 000, a NDK-ban 35 000 km² volt egy-egy terület, vajdaság, illetve tartomány átlagterülete, s ezekre átlag (országokénti felsorolás sorrendjében) 1 millió, 1 millió 100 ezer, 4 millió, 4,5 millió lakos esett. Nyilvánvaló, hogy Magyarország és Románia gazdasági szempontok miatt felső- és középső fokú államigazgatási egységei területének növelésére, számának csökkentésére törekedett (Magyarország 25 megyéjét 19-re, 150 járását 128-ra, Románia 58 megyéjét 28 tartományra, 424 járását 170 körzetre csökkentette), mivel a lakosság bevonására az államapparátusba még a megyék, ill. járások csökkentése után is jóval nagyobb számban adódott lehetőség, mint a többi népi demokratikus országban. Az elmondottakat aláhúzza még az is, hogy csak Romániában, s jóval kisebb mértékben (minthogy a reform is jóval kisebb arányú volt) Magyarországon indokolták a területrendezés szükségességét elsősorban gazdasági szempontokkal — Romániában rajonirozásnak is nevezték —, míg a többi népi demokratikus országban elsődleges más okot jelöltek meg.¹²

3. A szocializmusnak az európai népi demokratikus országok politikai viszonyaiban bekövetkezett teljes győzelme, a szocialista gazdasági alap megteremtése után, fő feladattá a népgazdaság szocialista szektorának megerősítése, a szocializmus alapjainak lerakása, a szocializmus építésének befejezése vált. A népi demokratikus fejlődés első szakaszának fő jellemzője a politikai hatalomért folytatott harc; a második szakasza a győztes proletárdiktatúrának a gazdaság frontján a szocializmus felépítéséért való erőteljes támadása a jellemző. A gazdasági kérdéseknek ilyen előtérbe helyezése a területszervezési munkáknál is az eddigieknél nagyobb mértékben jelentkezett. Az 1950 körül kialakított területi beosztás céljai között már egyik fő követelményként szerepelt a gazdasági egységeknek az államigazgatási területi egységekkel való egyeztetése, ez akkor azonban, egyrészt — Romániát s kisebb mértékben Magyarországot és Csehszlovákiát kivéve — nem elsődleges szempont volt, másrészt, ha hatott is a területi egységek kialakítására, az eltelt 10 év folyamán a lényegesen megváltozott gazdasági viszonyok következtében (új ipartelemek kialakulása, a mezőgazdaság teljes kollektivizálása stb.) a

¹² Ld. a Német Szocialista Egységpárt 1952. július 9—12. közötti konferenciáján felszólaló Walter Ulbricht beszédét, melyben a területrendezési reform célkitűzéseként a gyorsabb, rövidebb idejű ügyintézés, a tömegeknek az állami feladatok megoldásába való bevonását jelölte meg. (ALTH Guidó: Államigazgatási reform a Német Demokratikus Köztársaságban. Állam és Igazgatás, 1952. 10. sz.); MORAWSKI—RACZKA i. m.

kérdés újrendezése vált szükségessé. Csehszlovákiában felépült a szocializmus, Bulgáriában már 1958 óta teljes a mezőgazdaságban is a szocialista szektor győzelme, s a többi európai népi demokratikus országban is kisebb-nagyobb eltéréssel hasonló a helyzet. Összhangba kellett tehát hozni a területi beosztást a termelőerők és a termelési viszonyok jelenlegi állapotával. A hatáskörök decentralizálásának általános folyamata, a gazdaság irányításának nagyobb hatékonysága is egyre inkább akadályokba ütközik az eddigi területi beosztás mellett. Ahol ezek a problémák fokozottabb mértékben jelentkeztek, s megoldásuk nem várhatott tovább, ott az új területi beosztás már megtörtént. Bulgáriában 1959-ben, Csehszlovákiában 1960-ban hajtottak végre gyökeres területújjászervezést.¹³ A területszervezésre a jelenlegi időszakban általában (ez sem kivétel nélkül), az 1950 körüli tendenciával ellentétben, a felsőbb (megyei, járási) egységek területének növelése, számának csökkentése a jellemző. Csehszlovákiában 19-ről 10-re csökkent a területek, Romániában 28-ról 16-ra a tartományok száma. Bulgáriában egyenesen felszámolták a régi 13 kerületet és a helyettük alakított 30 kerület járások nélkül fogja össze a községeket, illetve városokat. A szocializmus sokszínű fejlődését bizonyítja, hogy azonos feladatot: a gazdaság irányításának közelítését a termeléshez, különböző módon oldanak meg.

A többi népi demokratikus országban újabb részleges változásokkal igazították az államigazgatási-területi egységek határait a gazdasági centrumok természetes határaihoz. Különösen nagymérvű reformokat léptettek életbe 1952-ben és 1956-ban Romániában, 1954-ben Lengyelországban. A területszervezés kérdései — a problémát nemrég gyökeresen rendező Csehszlovákia és Bulgária kivételével — általában mindegyik európai népi demokratikus országban egyre inkább előtérbe kerülnek.

4. Jelenleg az európai népi demokratikus országok államigazgatási-területi beosztásának rendszere két, illetve három fokozatból áll. Három fokozatú (város, falu—járás—megye) a Német Demokratikus Köztársaságban, Lengyelországban, Csehszlovákiában, Romániában és Magyarországon; két fokozatú (város, falu—járás) Bulgáriában és Albániában. Bulgáriában és Albániában előzetesen is ismeretes volt a két fokozatú államigazgatási-területi beosztás.

A területbeosztási reformok általában a felsőbb egységeket érintették. A települési egységek (város, falu) határai adottak, területüket változtatni csak a település jelentős megnövekedése után szükséges. A városok, attól függően, hogy a lakosság száma, gazdasági, kulturális, egészségügyi stb. vonzóterülete mennyire jelentős, többféle alárendeltségűek. A legnagyobb lakosságú, s egyébként is legnagyobb jelentőségű városok közvetlenül a központi szerveknek alárendelten működnek; ide tartoznak a fővárosok (Berlin kivételével, Kelet-Berlin ugyanis közigazgatásilag nem része a Német Demokratikus Köztársaságnak), s egy-két nagyobb város.¹⁴ A megyék területén levő megyei jelentőségű városok a járásokból kiemelten megyei alárendeltségűek.

¹³ A gazdasági szempontok elsődlegességét jelzi az új bolgár területszervezési törvény elnevezése is: „Az ország területi gazdasági beosztásáról”. (Izvesztija, 1959. január 13-i sz.)

¹⁴ Bulgáriában: Szófia, Plovdiv, Várna; Albániában: Tirana; Lengyelországban: Krakow, Lodz, Poznan, Warszawa, Wroclaw; Romániában: Bukarest; Csehszlovákiában: Prága; Magyarországon: Budapest, Debrecen, Miskolc, Pécs és Szeged.

A kisebb városok a járásoknak alá vannak rendelve. A legnagyobb városok általában járási szintű kerületekre oszlanak.

A községek mint elsőfokú államigazgatási területi egységek vizsgálata kapcsán merül fel a községrendezések problémája. A községekben élő lakosság száma mindegyik népi demokratikus országban meglehetősen nagy: az összlakosságnak általában a felét teszi ki. A községek nagy száma miatt azonban irányításuk, igazgatásuk is igen problematikus és költséges. Ezért indokolt az egymáshoz közelfekvő, s szoros gazdasági-kulturális és társadalmi kapcsolatú községek egyesítése. Rendkívül hangsúlyozottan jelentkezik a probléma a mezőgazdaság kollektivizálásakor. A lakosság igényeinek minden irányú kielégítése, a dolgozóknak az államhatalom gyakorlásába való bevonását előíró követelmény ugyanakkor határt szab az egyesítés mértékének s a túl sok egy igazgatási központ köré vont község szétdarabolását kívánja. A községrendezéseknek ezenkívül tekintettel kell lenniük a községek történeti hagyományaira, a község lakosságának akaratára is.

A népi demokráciákban kialakult történelmi sajátosságoknak megfelelően, egymástól meglehetősen eltérően rendezték a községek igazgatási-területi helyzetét.

a) Azokban az országokban, ahol a kisebb települések még nem jutottak az önálló községgé alakulásig, a kisközségeket központi rendelkezések alapján összevonták. Albániában 1947-ben 573, 1949-ben 164 tanácsi apparátussal rendelkező községbe (lokalitet) vontak össze 2597 falut.¹⁵ Romániában 1950-ben 4052 községgé egyesítettek 6000 falut.¹⁶ A Német Demokratikus Köztársaságban 1952 óta folyamatos a községek egyesítése, de különösen 1955 óta gyorsult meg a folyamat, ettől kezdve 403 községegyesítés történt.¹⁷

b) Igen sajátos a helyzet Csehszlovákiában és Magyarországon. Ezekben az országokban a kis települések eljutottak az önálló községgé alakulásig, de továbbfejlődésre általában képtelenek számosak, s ezért kívánatos lenne összevonásuk. Történelmi hagyományuk, a lakosság ragaszkodása a település önálló községi állapota mellett azonban oly erős, hogy felsőbb rendelkezéssel történő egyesítésük nem jár az elérni kívánt eredménnyel. Csehszlovákiában éppen ezért csak a községek lakosságának hozzájárulásával lehet községeseítést eszközölni. A központi szervek meggyőző munkát végeznek és közreműködnek az egyesüléshez szükséges gazdasági, kulturális alapok megteremtésében.

c) A községrendezés harmadik változata Lengyelországban zajlott le. Az államigazgatási területi beosztás legalsóbb fokán levő községi tanácsokhoz tartoztak a tanácsi szervvel nem rendelkező kisközségek. Egy-egy községhez azonban átlag 13—14 kisközség tartozott (igen sok esetben 40—60), s ez megnehezítette, illetőleg lehetetlenné tette a dolgozók bevonását az igazgatásba, gátolta a központi feladatok hatékonyabb megoldását. Az alternatíva, vagyis az, hogy megteremtsék-e az államigazgatási-területi beosztás negyedik fokozatát a kisközségek formájában, illetve az eddigi kis- és nagyközségek meg-

¹⁵ Ld. SZOLOVJEV i. m. és: Az Albán Népköztársaság alkotmánya és jelentősebb törvényei. Moszkva, Külföldi Irodalom Kiadója, 1951. 74. p.

¹⁶ Ld. BIHARI Ottó: A Román Népköztársaság új államigazgatási-területi beosztása. Állam és Igazgatás, 1950. 754—756. p.

¹⁷ Ld. GDDR. 1955. 936. és 813. p.; GDDR. 1957. 11., 16., 207., 345. p.; GDDR. 1958. 197, 501. p.; GDDR. 1959. 173. p.

szüntetése mellett új községeket és tanácsokat hozzanak létre, az utóbbi megoldás javára dőlt el. 3000 tanácsi szervvel rendelkező nagyközség helyett 9000 új község alakult, amelyekhez most már 4—5 település tartozik.

5. Az államigazgatási-területi egységek határai megváltoztatásának rendjét ma már mindegyik európai népi demokratikus országban törvény szabályozza. Szabályként csak államhatalmi szervek dönthetnek a fenti kérdésben.¹⁸ A felsőbb államigazgatási-területi egységeket illetően e szabálytörtetlen. A községek tekintetében már találunk kivételt: a Német Demokratikus Köztársaságban a minisztertanács határoz a járási határokat érintő községcsatlósások ügyeiben, önálló községek egyesítése tárgyában.¹⁹ Az államigazgatási-területi határok megváltoztatásának jogát — még a községek vonatkozásában is — a központi államhatalmi szervek (többnyire a prezidiumok) fenntartják maguknak, bár a jogirodalomban találhatunk decentralizációs törekvéseket.²⁰

III.

Az európai népi demokratikus országok területszervezési munkáinak általános vonásait áttekintve, országonként vizsgáljuk meg az államigazgatási-területi beosztás fejlődését, az általános vonások konkrét érvényesülését.

Albánia területi beosztása az ország gazdasági és természeti sajátosságainak megfelelően több, lényeges reform után alakult ki mai formájára. Albánia a csaknem 500 éves török uralom következtében Európa gazdaságilag legelmaradottabb országai közé tartozott, vasútvonala pl. a felszabadulásig nem volt. Az elmaradt gazdasági viszonyok, a közlekedés teljesen elhanyagolt állapota, valamint az ország kicsi, de nagyjából nehezen megközelíthető részeitől álló területének figyelembevételével született meg az első területszervezési reform 1947. november 6-án. A reform felszámolta a három fokozatú államigazgatási-területi beosztást, s két fokozatút hozott helyette létre. Albánia területi kiterjedése nem indokolja a három fokozatú beosztást, túl költségessé teszi az igazgatást, feleslegesen megnöveli a központi és a helyi szervek közötti távolságot, másrészt a kettős fokozatú államigazgatási-területi beosztás a demokrácia közvetlenebb formáit teremti meg. A feudálisburzsoá eredetű területi beosztást felszámolva, 39 járást, 8 városi és 573 falusi államigazgatási egységet létesítettek.²¹ 1949-ben az új államhatalmi szervek megválasztása előtt rendezni kellett a sok hibával rendelkező 1947-es államigazgatási-területi beosztást. Az államapparátusnak a tömegekhez való közelítése megkívánta, hogy a bezárt, nehezen megközelíthető lakott területek külön igazgatási egységet alkossanak. Az életképtelen járásokat felszámolták, az új járások kialakításánál már törekedtek gazdasági szempontok figyelembevételére is. Az újjárendezéssel²² 25-re csökkent a kerületek (járások) száma.

¹⁸ Körülbelül 1955-ig több országban (Lengyelország, Magyarország, Csehszlovákia) államigazgatási szervek vagy a kormányfő rendeletileg is szabályozhatta a területi beosztást.

¹⁹ 1952. évi július 23-án kelt tv. GDDR. 99. sz.

²⁰ Ld. KŐSZEGI—LUKÁCS, valamint MORAWSKI—RACZKA már idézett cikkeit.

²¹ SZOŁOVJEV i. m.

²² 1949. évi március 11-i törvény. Ld. oroszul: Az Albán Népköztársaság alkotmány és jelentősebb törvényei. Moszkva. Külföldi Irodalom Kiadója, 1951. 69—74. p.

Az 1953. november 26-i tanácstörvény²³ három fokozatú területi beosztást épít ki. Ennek nyilvánvaló hibái hamar kiütköztek, s ezért 1958. február 6-án újabb törvénnyel visszaállítják a két fokozatú államigazgatási-területi beosztás rendszerét. A törvény alapján Albánia területe 26 kerületre tagozódik. Tirana a kerületekkel egyenjogú város, közvetlenül a központi szerveknek alárendelt. A kerületek átlagterülete 1000 km², lakossága átlagosan 60 000 fő.²⁴ A kerületek azokat a helységeket fogják össze, melyek természeti, gazdasági, kulturális és igazgatási szempontból egységes egészet alkotnak. A városok száma 21, a nagyobbak kerületekre tagozódhatnak. Városnak — az államigazgatási-területi beosztásról rendelkező 1958-as alaptörvény szerint — az a települési hely számít, amely lakosságának számát, gazdasági és kulturális színvonalát tekintve kiválik a többi település közül. A helységek (lokalitét) olyan államigazgatási-területi egységek, melyek két vagy több településből (kis városokból, vagy falvakból) tevődnek össze. Az ország 2597 faluját 164 ilyen közös tanácsú lokalitét fogja össze.

Bulgária államigazgatási-területi beosztása bonyolult, feudális elemekkel teljesen átszőtt képet nyújt a felszabadulásig. 1879—1885 között a Bulgár Fejedelemség és Kelet-Rumélia 7 tartományra, ezeken belül 46 megyére, s járásokra oszlott. 1920-ban reformokat léptettek életbe, az országot 16 megyére szabták s megszüntették a tartományokat. 1934-ben 9 területre (oblaszty) tagozódott Bulgária, s ez a helyzet csak annyiban változott a felszabadulásig, hogy a területek számát 7-re csökkentették.²⁵ A burzsoá-feudális Bulgária területi beosztását a rendőri-pénzügyi feladatok ellátásának szempontjai szerint szervezték meg. A népi Bulgária törvényhozása már 1947-ben fontos területszervezési reformokat hozott. A területi tagozódás két fokozatúvá vált, megszűntek a területek s helyettük 95 járás jött létre. A járasok alá rendelt városok és községek száma mintegy 2100-at tett ki. Az első ötéves terv első évének tapasztalatai, valamint a népi tanácsokba való választás előkészületei rávilágítottak az 1947-es beosztás hibáira. A járasok területe túlságosan kicsi volt, sok járás teljesen életképtelennek bizonyult, a központi feladatokat a csaknem 100 járás nem tudta egységesen végrehajtani. Az irányítás centralizációja végett megnövelték a minisztériumok szerepét, számát, és három fokozatú területi beosztás lépett életbe. 13 terület²⁶ létesült, Szófia város mint önálló területi egység a központnak alárendelten működött. Az újonnan szervezett, s a járasokat összefogó területek átlagnagysága 9000 km², átlaglakossága 5—600 000 fő volt. A járasok közvetítő láncszemekké váltak, nagyjából változatlan területtel, csak egy pár nagyobbnak a területét osztották ketté, s így számuk 117-re növekedett.²⁷

²³ Ld. Az Albán Népköztársaság. (Dokumentumgyűjtemény.) Moszkva, 1958. 44—46. p.

²⁴ Találunk ennél jóval kisebb és nagyobb kerületeket is. Mirdit kerület területe például 580 km², Koros területe 2 160 km², az utóbbi lakossága 169 000 fő. Permet kerületé 11 000 fő (ld. Nemzetközi Almanach Bp. 1959. 12—13. p. szerkesztette: Radó Sándor).

²⁵ Ld. ENEV, A.: Az ország államigazgatási, gazdasági felosztása. Rabotnyicseszko Delo, 1959. január 24-i sz.

²⁶ Ezek: Szófia, Szófia város nélkül, Várna, Vraca, Vidin, Plevén, Gonoopahovo, Russze, Sumen, Burgasz, Jambolia, Sztara Zagora, Haszkovo és Gornodzsumajszk.

²⁷ Ld. 1949. évi szeptember 17-i törvényt a Bolgár Köztársaság területének területekre (okrug) való felosztásáról. (A Bolgár Népköztársaság alkotmánya és jelentősebb törvényei, Moszkva, Külföldi Irodalom Kiadója, 1952.)

A mezőgazdaság szocialista átalakítása több községegyesítést, erősen fejlődő település községgé nyilvánítását, lazán összekapcsolt községek szétválasztását követelte meg. Az 1954 körüli években több ilyen kérdést rendező jogszabállyal találkozunk.²⁸ A területek aránytalanságait volt hivatva csökkenteni az 1956-os területszervezés.²⁹ A területek száma 12-re csökken, s több területet teljesen átrendeznek s helyettük újakat hoznak létre.³⁰ A termelőerők fejlődése azonban új irányítási formát, új államigazgatási-területi beosztást kívánt meg. Hiába javították 1957-ben újabb reformmal³¹ az 1949-es alaptörvényt, amikor is 9 területet érintő területmódosítás történt, az alapvető hibákon nem lehetett csak gyökeres átszervezéssel segíteni. A szocializmus mind az iparban, mind a mezőgazdaságban győzött, de a népgazdaság irányítása elmaradt az új viszonyok által megkívánt magasabb színvonalról. Hibák mutatkoztak a tervezés, beruházás, koordinálás területén. A három fokozatú területi beosztással megsokasodott a közvetítő láncszemek száma, s ez hátráltatta a kérdések gyors, operatív elintézését. A túlzott centralizáció a helyi tartalékok, a helyi erők elsorvadására vezetett.³² A dolgozóknak a gazdaság és az államügyek irányításába bevonását és a népgazdaság irányításának jobb feltételeit biztosítandó, 1959. január 22-én új területszervezési törvényt látott napvilágot.³³ A területek és a járások megszűntek, s helyettük 27 megye³⁴ és 3 megyei jogú városi területi egység (Szófia, Plovdiv, Várna) alakult. Ismét két fokozatúvá vált tehát az államigazgatási-területi rendszer, csak hogy magasabb szinten, mint 1947-ben. Az új megyék mindegyike külön gazdasági egységet képez. Ezzel egyidejűleg a gazdasági minisztériumok megszűntek, s hatáskörüket a megyék, illetve egy koordináló bizottság vette át. A megyék minden tekintetben kisebbek a volt területeknél. Négy megye 2000 km², 23 megye 3—5000 km², három megye pedig 6—8000 km² kiterjedésű. Átlag 3—4 volt járást foglalnak magukban az új megyék. Átlaglakosságuk 300 000 fő. Többségük (mintegy 20) egyenként az egész ipari termelésnek 2—5%-át termeli.³⁵ A területszervezés eredményeképpen a központi szervek tehermentesültek, az eddig központban dolgozó szakemberek képzettségüket közvetlenül a gyakorlatban, az operatív irányításban hasznosíthatják. Megnőtt a városok szerepe is, ti. a törvény 4. cikke alapján a megyei tanács egyes funkciókat átruházhat a városokra.

A burzsoá köztársaság *Csehszlovákiában* lényegében a XVIII—XIX. században kialakult területi beosztást veszi át. A cseh országrész két tartományra (Csehország és Morvaország-Szilézia) tagozódott; Szlovákiának sajátos jogállása volt. A tartományi egységeken belül a sok, csak igazgatási

²⁸ Ld. például az *Izvesztija* 1954. évi 12. és 98. számát.

²⁹ Ld. 1956. V. 29-i tvr. *Izvesztija*, 43. sz.

³⁰ Megszűnik Vidin, Gornopahovo, Sumen, Jambolka és Gornodzsumaj, s helyettük Blagoevgrad, Kolarovgrad, Plovdiv és Tirnovo terület jön létre.

³¹ Ld. 1957. V. 14-i törvény. *Izvesztija*, 39. sz.

³² Ld. Todor Zsivkov beszéde a bulgár nemzetgyűlés 1959. március 10-i ülésén. (*Rabotnyicsesko Delo*, 1959. március 11-i sz. 1—4. p.)

³³ Ld. *Izvesztija*, 1959. 7. szám.

³⁴ Ezek: Blagoevgrad, Burgasz, Várna, Vidin, Vratsa, Gabrovo, Dimitrovo, Kolarovgrad, Kjusztendil, Krdzsalia, Loveska, Mihajlovgrad, Pazardzsik, Plevén, Plovdiv, Pozgrad, Russze, Szilisztria, Szliven, Szmoljan, Szófia, Szlara Zagora, Tolbuchin, Trgoviste, Trnovo, Haszkovo és Jambol.

³⁵ Ld. ENEV i. m.

funkciót betöltő járás (Csehországban 110, Morvaország-Sziléziában 44) először az osztrák-magyar, majd 1918 után a cseh burzsoázia uralmát, akaratának akadály nélküli érvényesülését tette lehetővé.

A felszabadulás utáni első területszervezési dekrétum³⁶ visszaállította az 1938. szeptember 1-i állapotnak megfelelően az ország igazgatási beosztását. A szocialista erők győzelmével együtt jelentkezett a területi beosztás rendezésének problémája is. 1948-ban 19 kerületre (kraj) s 186 járásra (okres) osztották fel az országot. 1949-ben a cseh országrészben a járások határát a kerületek határaihoz igazították³⁷, melynek eredményeképpen számuk 180-ra csökkent. A községegyesítés szabályait olyképpen rendezték, hogy annak csak az érintett községek lakosságának hozzájárulásával van helye. Az így kialakult államigazgatási területi beosztás rendszere a legutóbbi évekig hasznos segítője volt a szocializmus építésének. Egyes nemzeti bizottságok területének módosítására sor került ugyan 1954-ben³⁸, de ez nem változtatta meg a területi beosztás összképét.

1960-ra Csehszlovákiában felépült a szocializmus. Az ipari termelés megsokszorozódott, a mezőgazdaság kollektivizálása befejeződött, s irányításuknak új formái váltak szükségessé. Az 1960. évi 36. tv. (Sbirka zákonu, IV. 11-i 15. szám) újból szabályozza az ország államigazgatási-területi beosztását. Az új felosztás célja: „megváltoztatni a szervezés és az irányítás szellemét, hogy közelebb kerüljön a termeléshez, mivel ott dől el szocialista társadalmunk fejlődése”.³⁹ Az eddigi hármas tagozódású területi beosztás meghagyása mellett nagyobb területi egységeket képeztek ki. A kerületek száma 10-re⁴⁰, a járásoké pedig 108-ra csökkent. Csak hogy míg az 1948-as rendezésnél a kerületek, addig a jelenleginél a járások az alapvető gazdasági-kulturális egységek. Ezzel összefüggésben a kerületi, sőt a központi szervek is hatáskörük jó részét leadták a járásoknak.⁴¹

A kerületek területe nagyjából azonos, átlag 11—12 000 km², átlaglakosságuk 1 300 000 fő. Egy kerület alá átlag 10—11 járás tartozik.

A községek egyesítésével kapcsolatban a CSKP hangsúlyozza, hogy ellenzi a mindenáron való egyesítést. A községek egyesítése hosszabb ideig tartó folyamat, ezt a folyamatot azonban lehet és kell is szabályozni, helyes irányba terelni, s nem engedhető meg ösztönös fejlődésük. A CSKP összeköti a községek egyesítésének problémáját a mezőgazdasági szocialista termelészövetkezetek egyesülésének problémájával.

▼ A felszabadulás előtti *Lengyelország* területszervezésére is érvényesek azok az általános tételek, melyeket a II. fejezet 1. pontjában kifejtettünk.

A felszabadulás után Lengyelország 10 vajdaságból és 160 kerületből

³⁶ 21/1945. Közt. eln. rend. (Sbirka zákonu, 1945. XI. 13.-i 52. sz.)

³⁷ 3/1949. Korm. sz. rendelet. (Sbirka zákonu, 1949. I. 26.-i sz.)

³⁸ 16/1954. Korm. sz. rendelet. (Sbirka zákonu, 1954. III. 19.-i sz.)

³⁹ NOVOTNY elvtárs beszámolója a CSKP Központi Bizottságának 1960. január 13-i ülésén. Új Szó, 1960. január 23-i sz. 3. p.

⁴⁰ A kerületek a következők: Középcsehországi, Délcsehországi, Nyugatcsehországi, Északcsehországi, Keletcsehországi, Délmorva, Északmorva, Nyugat-szlovákiai, Közép-szlovákiai, Kelet-szlovákiai és Prága városa.

⁴¹ A járási nemzeti bizottság plénuma a népgazdaság fejlesztésének járási terével, továbbá az irányítása és az igazgatása alá tartozó mezőgazdasági termelés fejlesztésével a helyi ipari, építőipari vállalatok irányításával foglalkozik. (Ld. NOVOTNY idézett beszédét.)

állott. A visszaszerzett nyugati területeket 4 újabb vajdaságra osztották fel⁴² s a kerületek számát 268-ra növelték. Varsó és Lodz külön vajdasági jogú várost alkottak.

A hároméves terv (1947—1949) során nem került előtérbe a területi beosztás kérdése, mert az újonnan keletkezett népi tanácsok mellett maradtak még régi szervezeti formák is az államapparatusban; csak fokozatosan jöttek létre az új gazdasági és társadalmi viszonyok, s az állam gazdasági-szervező és kulturális-nevelő funkciója még nem volt olyan széleskörű, mint a későbbiekben. Kisebb módosítások főként helyi szükségletekből adódtak, s ezeket kormányrendeletekkel eszközölték.

1950-ben, a 6 éves terv beindulásának évében, új típusú államhatalmi szervek vették át a régi önkormányzatok feladatkörét, megnövekedett az állam gazdasági-irányító szerepe, s mindezek a feladatok a területi beosztás megváltoztatását sürgették. 1950. február 4-én a Szejm törvényt hozott az államigazgatási-területi beosztás megváltoztatásáról. Három új vajdaság keletkezett, s kerületáteseteléssel több vajdaság területe megváltozott. Kisebb módosítások történtek a kerületeket illetően is. A legnagyobbakat (bielski, varsói és celstohowai) több kerületté bontották. 1953—1954 között a nagyobb városok területét megnövelték, s megkezdték a városi kerületek kialakítását is. Apró módosításokat eszközöltek a községek tekintetében is, de az 1950—54 között végbement területi változtatások mindenekelőtt a vajdaságok és a városok helyzetét rendezték. A területi beosztás a következőképpen alakult 1954-re:

Év	Vajdaság	Kerület	Kerületi jogú város	Nagyközség	Kisközség
1948	14	271	44	2 594	40 124
1954	17	275	76	3 001	39 628 ⁴³

A Lengyel Egyesült Munkáspárt II. kongresszusa rámutatott arra, hogy a szocialista iparosítás elszakíthatatlanul kapcsolódik a község szocialista átalakulásához, s ez új községek és kerületek kialakítását követeli meg. Az 1954-től napjainkig terjedő periódusra az új községek és a kerületek kialakítására irányuló munka a jellemző.

A községek között nagy volt az aránytalanság mind a területi kiterjedést, mind a lakosság számát, mind a gazdasági fejlettség színvonalát illetően. A lengyel Államtanács és a Minisztertanács 1954. február 24-i határozatában leszögezi: „a község mai formájában nem alkalmas azoknak a fontos feladatoknak a végrehajtására, melyek az államhatalom előtt állanak”.⁴⁴ A reform felszámolta ezeket a nagyszámú, kisebb egységekből álló községeket és olyan szervezetet alakított ki, melyben egy község lényegesen kevesebb falut fog össze. Az új községek kialakítása után került sor a kerületek rendezésére. Ezek területe (1954-ben átlagosan 1200 km²) és népességük annyira nagy volt, hogy jelentős akadályokat gördítettek a kerületi népi tanácsok irányító munkája elé. 1954-től 37 új kerület létrehozásáról tudunk, ezenkívül csaknem az összes többi kerület határa kisebb-nagyobb módosításokat szenvedett.

⁴² Dziennik Ustaw, 1945. 11. sz. 57. p.; 27. sz. 168. p.; 1946. 28. sz. 177. p.

⁴³ Vö. MORAWSKI—RATZKA i. m.

⁴⁴ Dziennik Ustaw, 1954. 43. sz.

A jelenlegi közigazgatási beosztás három fokozatú. A 17 vajdaság^{44a} (wojewodztwo) átlagterülete 17—18 000 km², átlaglakossága 1 200 000—1 300 000 fő. Az 1956. június 26-án lezárt adatok alapján a kerületek (powiat) száma 313. A városok közül 5 vajdasági, 76 kerületi jogú.

A *Német Demokratikus Köztársaság* 1952-ig 5 tartományra, 143 járásra, 22 járási jogú, 194 járásnak alárendelt városra és községre oszlott. A tartományok szerepe köriratok szétküldésében merült ki, nagy kiterjedésük miatt nem tudták a területükön működő igazgatási szervek munkáját összefogni. 1952-ben a gyorsabb, rövidebb idejű ügyintézés eléréséért gyökeres területi átszervezést hajtottak végre, amely — kisebb módosításoktól eltekintve — mindmáig az államigazgatási-területi beosztás alapját képezi. Az öt tartományt 14 kerületté (Bezirk) osztották fel,⁴⁵ melyek átlagterülete 90—95 ezer km², átlaglakossága 1 200 000 fő. A járások (Kreis) számát 216-ra növelték, egy-egy kerületen belül átlag 15 járás található. A 100 000 lakosnál nagyobb városok igazgatását kerületekre osztással decentralizálták. A kerületi, járási határok 1952 óta — a községátcsatolások révén — kisebb mértékben megváltoztak.⁴⁶ Nagyobb méretű átalakítás ment végbe a községek vonatkozásában. A mezőgazdaság kollektivizálása, a nagy, több községre kiterjedő termelőszövetkezetek létrejötté halaszthatatlanná tette a községegyesülések, a községátcsatolások munkáját. Napjainkban e folyamat meggyorsulását tapasztalhatjuk.

A *Román Népköztársaság* államigazgatási-területi beosztása a felszabadulás óta gyökeresen megváltozott. Az apró megyékkel, járásokkal szétszabdalt felszabadulás előtti területi beosztás önkényesen, minden elvi alapot nélkülözve választott el egymástól gazdaságilag, földrajzilag, nemzetiségi megoszlás szempontjából teljesen összefüggő egységeket. A megye-, illetve járásszékhelyek megválasztása is a feudális közigazgatás ötletszerűségének nyomait viselte magán. Százával lehetne felsorolni olyan példákat, amikor valamely község lakosságának 50—150 kilométert kellett utaznia a járásszékhelyre, pedig a szomszéd járás székhelye alig 5—6 km-re feküdt tőlük.⁴⁷ Az ország 58 megyére és 424 járásra való felosztása az 1925—26-os reformok eredményeképpen alakult ki. A megyék és járások aránytalansága mind a lakosság számát, mind a terület nagyságát, gazdasági fejlettségét tekintve szembe-tűnő volt. Fogaras megye lakossága pl. alig 15%-a volt Bihar megye lakosságának. Voltak olyan járások (lovisteai, brezoini, tölgyesi stb.), melyek lakossága nem érte el a 15 000 főt, ugyanakkor másoké (alexandriai, zimniciei stb.) felül volt a 60 000-en. 16 megye területe egyenként nem haladta meg a 3000 km²-t, ugyanakkor Hunyad, Bihar, Tulcea megyék területe 9—10 000 km²-t tett ki.⁴⁸ A szocialista forradalom győzelme felszínre hozta a

^{44a} Ezek: Bialystok, Bydgoszcz, Gdansk, Katowice, Kielce, Koszalin, Krakow, Krakow város, Lodz, Lodz város, Lublin, Olsztyn, Opole, Poznan, Poznan város, Przeszów, Szczecin, Warszawa, Warszawa város, Wrocław, Wrocław város, Zelona Góra.

⁴⁵ Ezek: Rostock, Schwerin, Neubrandenburg, Magdeburg, Potsdam, Frankfurt, Halle, Cottbus, Leipzig, Erfurt, Suhl, Gera, Chemnitz, Dresden.

⁴⁶ Ld. GDDR. 1955. 110. sz. 937. p., GDDR. 1955. 110. sz. 936. p., GDDR. 1955. 99. sz. 813. p., GDDR. 1957. 1. sz. 16. p., GDDR. 1957. 24. sz. 207. p., GDDR. 1957. 45. sz. 345. p.

⁴⁷ Például Szatmár megyében a szárazpataki és kővátaljai dolgozóknak 100, illetve 120 km-t kellett gyalogolniuk (!), hogy eljussanak a nagysomkúti járásbíróságra. (Ld. Romániai Magyar Szó, 1950. szept. 7.)

⁴⁸ Ld. A Nagy Nemzetgyűlés nyolcadik rendes ülészakának előadói beszédét, Romániai Magyar Szó, 1950. szept. 8.

területi beosztás hibáit. Korrigálására első ízben a néptanácsok ideiglenes bizottságának megalakításával együtt került sor.⁴⁹ E törvény megállapítja az államhatalom szervezetét is, s ennek során a megyét, valamint a járást azonos gazdasági érdekekkel rendelkező területekből alkotott közigazgatási egységnek határozza meg. A gazdasági szempontok hangsúlyozása már előremutatott az új alapokon felépített területi beosztás, a rajonizálás felé. Az 1950. évi V. törvény az ország területi beosztásáról a néptanácsok ideiglenes bizottságának megalakulása után másfél évre látott napvilágot, s az eltelt időnek tapasztalatait már magában foglalja. A törvény által létrehozott 28 tartomány (regiune) és a 117 kerület (rajon) mindegyike gazdasági egységet alkot, s rendeltetésük, hogy az iparnak és a mezőgazdaságnak a termelőerők helyes elosztásán nyugvó harmonikus fejlődését elősegítsék. Az új beosztás felszámolja az ipari központok és a mezőgazdasági vidékek mesterséges és káros elkülönítését. Székelyföldet, amely elmaradott mezőgazdasági terület volt, az iparilag fejlettebb Sztálin tartományhoz csatolta. A tartomány az ország legátfogóbb államigazgatási-gazdasági egysége. Nagyobb a volt megyénél, s 3—4 körzetet (rajont) foglal magában. Kialakításánál figyelembe vették a megközelíthetőségét és tekintettel voltak némileg a földrajzi, történelmi és nemzetiségi körülményekre is.

A kerület (rajon) is sokkal nagyobb lett a járásnál, átlag 80 000 ember lakja, gazdasági tekintetben a lehető legegységesebb: vagy mezőgazdasági vagy ipari egység. A városok több kategóriáját teremtette meg a törvény. A legnagyobb városok a tartományokkal egyszintűek (számuk ekkor még nyolc), s kerületekre oszlanak. A kisebb jelentőségű városok a tartománynak, illetve járásnak alárendelten működnek.

A községeket is teljesen újonnan szervezi át a törvény. A kisebb községeket összevonja, s számukat így egynegyedével lecsökkenti. A község egy vagy több egymáshoz közeleső faluból álló, parasztlakosságú települési központ, átlag 3000 lakossal. Nem sokkal a törvény életbeléptetése után kitűnt, hogy az új területi beosztás nem minden tekintetben hibátlan. A tartományok nem mindegyike alkotott külön gazdasági egységet, s a nemzetiségekre sincs minden vonatkozásban tekintettel. A hibák kiküszöbölése végett a kisebb, életképtelen megyéket összevonták, s megteremtették a Magyar Autonóm Tartományt.⁵⁰ A tartományok száma (a Magyar Autonóm Tartományt is beleértve) 18-ra csökkent, a rajonok határai, kisebb kiigazításokat kivéve, változatlanok maradtak. 1956-ban két tartományt a környező tartományokba olvasztottak,⁵¹ ugyanekkor a járások számát megnövelték, s csak Bukarest maradt tartományi szintű város. Egy-két kisebb újabb módosítás után⁵² ismét jelentősebb mértékű változásra került sor 1960. december 27-én. Az e napon kihirdetett törvény a Román Népköztársaság területe közigazgatási beosztásának megjavításáról egész sor módosítást tartalmaz. A rajonok gazdasági megerősítését célozza az életképtelen rajonok megszüntetése, így számuk 146-ra csökken. Bár a tartományok száma változatlan maradt, terü-

⁴⁹ Az 1948. évi alkotmány négy fokozatú közigazgatási-területi rendszert ismertet: község, járás, megye, tartomány. Ez utóbbi, negyedik fokozatot azonban nem építik ki.

⁵⁰ 1952. évi 331. tvr. Bul. Of. 1952. IX. 26. 50. sz. 78—79. p.

⁵¹ 1956. évi 12. sz. tvr. Bul. Of. 1956. I. 10. 1. sz.

⁵² 1959. évi 423. sz. tvr. Bul. Of. 1959. CI. 19-i 28. sz. 15. p.; 1959. évi 431. tvr. Bul. Of. 1959. XI. 19-i 28. sz.

letük a rajonok átrendezésével megváltozott. A törvény növeli a tartományi és a rajoni jogú városok számát, az előbbieket számát 39-ben, az utóbbiakét 139-ben állapította meg. Bukarest mellett Konstanca is tartományi szintű várossá emelkedett. Igen figyelemre méltó a törvénynek az a rendelkezése, hogy az egyes ipari városok a közvetlen közelükben fekvő községeket magukhoz csatolhatják. Brassó például 11 községet és 5 rajoni jogú várost csatolt magához, ennek eredményeképpen 218 000 lakosú várossá nőtt.

A tartományok lakosságának óhaját figyelembe véve, több tartományt illetően a hagyományos, megszokott elnevezéshez tértek vissza. Így pl. Konstanca tartomány Dobrudza, a Magyar Autonóm Tartomány a Maros-Magyar Autonóm Tartomány nevet vette fel.

A fentiekkel kapcsolatban módosították az alkotmány három szakaszát is. Ezek közül a 18. szakasz a közigazgatási területi beosztás kialakításánál figyelembe veendő szempontokat sorolja fel. E szakasz szerint a közigazgatási területi beosztás megváltoztatása csak törvénnyel történhet, a helyi gazdasági, társadalmi-politikai, földrajzi, történelmi, és nemzetiségi adottságok gondos mérlegelése után.

A mai három fokozatu területi beosztás tehát 16 tartományból áll, területük átlag 15 000 km², átlag lakosságuk pedig egy millió fő körül mozog. A rajonok száma 146, egy-egy tartomány átlag 9 rajont fog össze.

IV.

Az európai népi demokratikus országok területszerzési történetének egyenkénti tételes áttekintése után indokolt a legfőbb tanulságok pár sorban való összegezése.

A társadalmi és gazdasági viszonyok rohamos fejlődése és átalakulása a vizsgált országokban gyakori területszerzési reformokat eredményezett, s a szocializmus végső győzelméig e kérdés valószínűleg nem is kerül le a napirendről. A területszerzési reformok életbeléptetését általában sokrétű előkészítő munka előzte meg. Az előkészítő munka során felvetődött elgondolások, különböző vélemények, részletes indoklások azonban — publikálásuk hiánya miatt — ismeretlenek előttünk. Nem vitás pedig, hogy ezek ismerete serkentőleg hatna a jelenleg igen kidolgozatlan területszerzés tudományának fejlődésére. A szocialista jogirodalomban csak elvétve találhatunk *leíró* jellegű s az államigazgatási-területi beosztás kérdéseit érintő tanulmányt vagy cikket, de olyat, amely elméletileg tisztázná a felmerülő problémákat, szinte egyet sem.⁵³ A területszerzés tudományának nem kielégítő művelése is hozzájárulhatott ahhoz, hogy némelyik területszerzési reformban túl sok a

⁵³ A kérdés közgazdasági és földrajzi vonatkozású feldolgozása már ismertebb. Ld. ezek közül: ALAMPIEV—KISZTANOV—SZUHOPARA: A termelés területi szervezete tökéletesítésének lényeges kérdései. Planovoje Hozajsztvo, 1960. 7. sz. 23—29. p.; SCHMIDT—RENNER: A komplex regionális tervezés alapjai. Wirtschaftswissenschaft, 1960. 1. sz. 41—60. p.; BARANSZKIJ, N. N.: A gazdasági körzetbeosztás. A Földrajzi Könyv- és Térképtár Értesítője, 1950. 1—3. sz.; VASZJUTYIN, V. F.: A szocialista termelés területi megoszlásának alapjai. Izvesztija Akademia Nauk SzSzSzR, Szeria Geograficeszkaja, 1955. 3. sz.; ZSIRMUNSZKIJ: A népi demokratikus országok gazdasági területbeosztásának időszerű kérdései. Izvesztija Akademia Nauk SzSzSzR, Szeria Geograficeszkaja, 1958. 2. sz.

szubjektív, önkényes elem. A termelési, valamint osztályviszonyok rohamos változása, fejlődése ellenére is indokolatlannak tűnik a területi beosztásnak alig másfél évtized alatt történt 3—4-szeri gyökeres átalakítása.

A többi népi demokratikus ország területszervezési tapasztalatából legfőbb tanulságként azt vonhatjuk le, hogy csak a legkörülmétektől munkával kezdhetünk a területszervezési reform előkészítéséhez.

РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ НАРОДНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СТРАН ЕВРОПЫ

Л. Леринц

Статья рассматривает в трех частях вопросы исторического развития административно-территориального деления народно-демократических стран Европы.

В *первой части* изложены основные принципы социалистического территориального устройства, на основании которых построено территориальное деление народно-демократических стран. Территориальное деление определяется производственными отношениями и соответствующим им соотношением классовых сил. Территориальные единицы социалистических стран формируются научно с учетом экономических, социальных географических и культурных условий. Формирование новой системы административно-территориального деления требует осторожного, предусмотрительного подхода, учета экономических, национальных и культурных интересов населения. Реформа территориального деления направлена на удешевление и упрощение работы аппарата, на укрепление расположенных ближе к массам низовых органов власти.

Вторая часть статьи анализирует общие черты работ по территориальному устройству в народно-демократических странах Европы по очереди отдельных фаз исторического развития.

После освобождения народно-демократических стран Европы было восстановлено довоенное административно-территориальное деление. Особые проблемы в связи с территориальным устройством возникли только в странах, получивших обратно территории, освобожденные от гитлеровской фашистской оккупации (в Польше и в меньшей степени в Чехословакии). Были упорядочены вопиющие территориальные несообразности, сохранившиеся из свергнутого феодально-буржуазного строя. Была проведена по содержанию демократизация в основном довоенного территориального деления в результате замены личного состава местных органов преданными народу лицами и преобразования аппарата в соответствии с требованием выполнения демократических задач.

В 1947—49 гг. сложились социалистические производственные отношения в народно-демократических странах Европы. Между новым, рациональным распределением производительных сил и старым территориальным устройством, не учитывающим или едва ли учитывающим экономические условия, возникло противоречие. В то же время необходимость переустройства территориальных основ старой административной организации выступило на передний план в качестве организационной предпосылки органов государственной власти и государственного управления нового типа. При таких условиях вопрос о формировании нового территориального деления был поставлен на повестку дня в каждой из народно-демократических стран Европы. Реформы территориального деления были двоякими, они носили коренной характер в Чехословакии, Румынии, Болгарии, Албании и Германской Демократической Республике, а частичный в Венгрии и Польше. Для первых работ по территориальному устройству социалистического характера — за исключением Венгрии и Румынии — была характерна его направленность к уменьшению территории высших административных территориальных единиц, т. е. к увеличению числа этих единиц. Это объясняется вероятно тем, что первые реформы по вопросу о территориальном устройстве социалистического характера были связаны в преобладающей части с созданием новых органов государственной власти и государственного управления. Было намечено привлечение широких масс населения в управление государственными делами, приближение аппарата к трудящимся путем уменьшения территории административных территориальных единиц высшей и средней степени, путем увеличения числа этих единиц в странах, получивших в наследство сравнительно небольшое число территориальных единиц высшей степени. Это не оказалось необходимым в Венгрии

и Румынии, так как по сравнению с другими странами народной демократии эти страны были распределены на слишком небольшие территориальные единицы высшей степени.

Для второй фазы развития народной демократии характерно то, что экономические вопросы выступают на передний план. Это получило выражение в связи с вопросом о территориальном устройстве в том, что при формировании административно-территориальных единиц учитываются прежде всего экономические условия. Построение основ социализма было завершено в Чехословакии, и положение подобно в общем и целом также в остальных народно-демократических странах Европы. При таких условиях следовало согласовать территориальное деление с нынешним состоянием производительных сил и производственных отношений. Формальная особенность работ по территориальному устройству в нынешний период состоит в увеличении территории высших административно-территориальных единиц, в сокращении числа таких единиц.

Эта часть статьи анализирует степени формировавшегося территориального деления, останавливаясь подробно на вопросе об упорядочении положения основных территориальных единиц (городов и сел). Рассматривая три различных типа устройства городов и сел, автор анализирует исторические и социальные основы этого. Наконец эта часть показывает порядок изменения границ административно-территориальных единиц.

Третья часть рассматривает вопросы развития территориального деления в отдельных народно-демократических странах по хронологической очереди.

Заключительная часть статьи отмечает отсутствие научной разработки вопросов территориального устройства, что является, по мнению автора, частично причиной недостаточной обоснованности некоторых реформ по вопросу о территориальном устройстве.

LE DEVELOPPEMENT DE LA DIVISION TERRITORIALE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES ETATS EUROPEENS DE LA DEMOCRATIE POPULAIRE

Lajos Lőrincz

L'étude traite en trois parties du développement historique de la division territoriale de l'administration publique dans les Etats européens de la démocratie populaire.

Dans la *première partie*, l'auteur indique les principes qui sont à la base de l'organisation socialiste des circonscriptions administratives. La division territoriale est déterminée par les conditions de la production, et notamment par les conditions de classe y correspondant. Dans les Etats socialistes, les unités territoriales sont formées d'une manière scientifique en tenant compte des conditions économiques, sociales, géographiques et culturelles. La formation d'une nouvelle méthode de la division territoriale exige beaucoup de prudence et circonspection ainsi que la prise en considération des intérêts économiques, nationaux et culturels de la population. La réforme de la division territoriale a pour but de rendre l'appareil administratif à la fois moins coûteux et plus simple et de renforcer les organes inférieurs du pouvoir public qui se trouvent plus près des masses.

La *deuxième partie* examine les traits généraux des travaux accomplis par les Etats européens de la démocratie populaire dans le domaine du remaniement de la division territoriale, et ceci dans l'ordre chronologique des différentes étapes de l'évolution historique.

Après leur libération, les Etats européens de la démocratie populaire rétablirent la division territoriale d'avant-guerre de l'administration. En matière d'organisation territoriale, des problèmes spécifiques surgirent seulement dans les Etats qui rentraient en possession de territoires libérés de l'occupation des fascistes hitlériens. (Pologne et, dans une mesure plus restreinte, la Tchécoslovaquie.) Les disproportions éclatantes du régime féodal-bourgeois renversé furent rectifiées. La division territoriale d'avant-guerre fut, quant à son contenu, démocratisée par le fait, que le personnel des organes locaux était remplacé par des éléments dévoués au peuple et que l'appareil était transformé pour être capable à résoudre des tâches démocratiques qui lui incombaient.

Entre 1947 et 1949, les conditions de la production socialiste s'établirent dans les Etats européens de la démocratie populaire. La répartition nouvelle et raisonnable des forces productrices entra en conflit avec l'ancienne division territoriale administrative qui ne tenait pas compte de considérations économiques ou n'en tenait compte qu'à peine. En même temps, le remaniement des bases territoriales de l'ancienne organisation

administrative se présenta comme une condition préalable de toute mesure d'organisation relative aux organes d'un type nouveau du pouvoir étatique et de l'administration publique. La formation d'une nouvelle division territoriale est donc devenue d'actualité dans chacun des Etats européens de la démocratie populaire. Les réformes de la division territoriale sont de deux genres: en Tchécoslovaquie, en Roumanie, en Bulgarie, en Albanie et dans la République Démocratique Allemande elles sont radicales, en Hongrie et en Pologne elles ne sont que partielles. Un trait particulier de ces premiers travaux d'aménagement territorial de nature socialiste consistait — à l'exception de la Hongrie et de la Roumanie — dans la tendance de diminuer l'étendue des circonscriptions des unités administratives supérieures et d'augmenter leur nombre en correspondance. Ce phénomène trouve probablement son explication dans le fait que les premières réformes d'aménagement territorial de nature socialiste étaient en rapport étroit avec la création des nouveaux organes du pouvoir étatique et de l'administration publique. Les pays qui ont hérité relativement peu d'unités territoriales de l'administration supérieure ont voulu arriver, par moyen de la diminution du territoire des circonscriptions administratives supérieures et moyennes, à faire participer les larges masses de la population aux affaires d'Etat ainsi que rapprocher des travailleurs l'entier appareil administratif. La Hongrie et la Roumanie n'en eurent pas besoin, car le territoire de ces Etats était morcelé en des unités territoriales d'administration supérieure trop petites en comparaison avec les autres pays de la démocratie populaire.

La seconde période de l'évolution démocratique est caractérisée par l'entrée au premier plan des questions économiques. En ce qui concerne les travaux d'aménagement territorial, ce fait se faisait sentir de la sorte que dans la formation des unités territoriales de l'administration aussi, les aspects économiques entrèrent en ligne de compte en premier lieu. En Tchécoslovaquie on a achevé de poser les fondements du socialisme, et dans les autres pays européens de la démocratie populaire la situation est, au fond, la même. Il fallait donc que la division territoriale fût mise en harmonie avec la situation actuelle des conditions de la production, ainsi qu'avec celle des forces productrices. Dans la période actuelle, la particularité de la forme des travaux d'aménagement territorial consiste dans la tendance dirigée vers l'agrandissement des territoires des unités administratives supérieures, avec une diminution adéquate de leur nombre.

Dans cette partie, l'étude examine encore le problème de divers degrés de la division territoriale et s'occupe d'une façon détaillée de l'aménagement des unités territoriales de base (communes, villes). En parlant des trois types différents de l'aménagement territorial, l'auteur expose les fondements historiques et sociaux du problème. Enfin, cette partie contient également les règles de la modification des frontières des territoires des unités administratives.

La *troisième partie* examine dans l'ordre chronologique l'évolution de la division territoriale dans chacune des démocraties populaires.

Pour finir, l'étude reproche le peu d'intérêt qu'on avait apporté jusqu'ici à la science de l'aménagement territorial, ce qui est dû, d'après l'auteur, au fait que certaines réformes introduites en cette matière apparaissent comme pas assez bien fondées.