

Валерія Мічуда
(Перейслав-Хмельницький)

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПОДІЛ УКРАЇНСЬКОЇ РСР (ДРУГА ПОЛОВИНА 40-х – 60-ті РОКИ ХХ ст.)

Стаття присвячена проблемі адміністративно-територіального устрою України у 40-ві – 60-ті роки ХХ ст. Проаналізовано праці науковців різних галузей, що присвячені проблемам адміністративно-територіального устрою нашої держави. Обґрунтовано політико-географічну значущість адміністративно-територіального устрою. Простежено історію адміністративно-територіальних змін у вказаний період, та їх вплив на функціонування різних сфер суспільного і державного життя. Показано низьку ефективність ряду проведених заходів, їх негативний вплив на перспективу розвитку поселенської структури України, оскільки адміністративно-територіальне районування ґрунтувалося на ідеологічних шаблонах, суб'єктивних рішеннях, а не на об'єктивних розрахунках. Так, заходи в сфері територіальної організації підпорядковувались прагненням влади забезпечити політичний контроль над територією та населенням, виявити ефективніші механізми економічного розвитку, реформувати систему органів управління. Виявлено, що на формування адміністративно-територіального устрою визначальний вплив мали ідеї укрупнення, розукрупнення, поділу населених пунктів на перспективні і неперспективні, спонтанні заходи щодо скорочення чисельності апарату управління. Іншими мотивами трансформування адміністративно-територіальної системи були прагнення підпорядкувати її структурі партійної влади, досягти пропагандистської мети.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративна реформа, адміністративна одиниця.

Складні процеси трансформації українського суспільства впродовж усього періоду незалежності не могли не зачепити і питання функціонування системи адміністративно-територіального устрою, основні риси якої сформувалися ще у 30-ті рр. минулого століття. Проблеми нинішнього адміністративно-територіального устрою виникли не сьогодні, вони є спадщиною, яка дісталася Україні ще від Радянського Союзу. Попри чисельні обговорення і пропозиції, протягом усіх років незалежності ці проблеми так і не були вирішені. В зв'язку з цим ґрунтовного і всебічного аналізу потребує історія адміністративно-територіальних перетворень на українських землях.

Вважається, що проблеми адміністративно-територіального поділу завжди належали до політичної категорії та відображали інтереси правлячої верхівки, забезпечуючи тим самим зручну, насамперед, для неї систему управління. Тому кожний новий історичний етап розвитку держави часто супроводжується переглядом або й повною реформацією існуючого адміністративного поділу. Вивчення досвіду минулого засвідчує, що кожному історичному періоду притаманні специфічні державно-правові й організаційні механізми практичного розв'язання вказаних проблем.

Слід зазначити, що проблемам адміністративно-територіального устрою нашої держави присвячували та присвячують роботи науковці різних галузей – як юристи, так і географи, економісти, політологи, управлінці та ін. Вітчизняні науковці та практики мають вагомий доробок з питань проблем адміністративно-територіального устрою сучасної України. Це, насамперед, праці Р.П. Безсмертного [2], П.І. Надолішнього [8], В.М. Олуйка [9], М.М. Паламарчука [10], А.І. Доценко [6]. Історичним аспектам формування адміністративно-територіального поділу України присвячено праці Я.В. Верменича, О.В. Андрощука [3, 4], В.Г. Яцуби, В.А. Яцука [1], А. Ткачука [11, 12], М.С. Дністрянського [5] та ін.

Метою даної статті є визначення загальних рис та особливостей адміністративно-територіального устрою України у другій половині 40-х – 60-х років ХХ ст.

Після війни збільшилася територія країни. Внаслідок перемоги Радянського Союзу над нацистською Німеччиною були задоволені справедливі територіальні претензії України. За договором між СРСР і Польщею від 6 серпня 1945 р. було встановлено новий кордон між СРСР і Польщею, тобто також між Україною і Польщею, по так званій лінії Керзона. Вона враховувала етнічний склад прикордонних земель і Польща відмовилася від претензій на Галичину і Волинь. 29 червня 1945 р. офіційною угодою між СРСР і Чехословаччиною було оформлено входження Закарпатської України до складу УРСР.

У перші повоєнні роки обласний поділ УРСР зазнав лише деяких змін. Було створено Херсонську область, а на возз'єднаних з Україною землях Закарпаття – Закарпатську область. У 1945–1946 рр. було проведено кампанію з перейменування назв населених пунктів та районів, уточнення їх меж. Мета цього заходу, як зазначалося в Указах Президії Верховної Ради Української РСР – «збереження історичних найменувань та уточнення і впорядкування існуючих назв сільрад і населених пунктів». Саме в цей період зникло багато назв поселень, які мали єврейське, польське чи німецьке походження у своєму найменуванні.

Практично в один момент було перейменовано близько 4000 поселень. Так зникло з карт більш ніж 4 % усіх назв (4000 від 70 000 усіх існуючих на той період назв), причому поряд із перейменуванням назв іншомовного походження (німецьких, польських, чеських, тюркських тощо) не меншою мірою постраждали давні староукраїнські назви, утворення яких сягало ще княжих часів. Культурно-історичний ландшафт немалої за європейськими мірками країни було спотворено навіть без формальної згоди на те населення за дуже короткий час [1, с. 52].

На 1.09.1946 р. число адміністративних одиниць в Українській РСР було таким: 25 областей, 81 місто республіканського й обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна й 177 міських рад [4, с. 100].

19 лютого 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР ухвалила указ «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР», обґрунтовуючи своє рішення спільністю економіки, територіальною близькістю та тісними господарськими і культурними зв'язками між Кримом і Україною. Цього ж року було ліквідовано Ізмаїльську область й утворено Черкаську. Паралельно зі змінами в мережі областей у 1954–1960 рр. проходило укрупнення сільрад, що було викликане укрупненням колгоспів. Загальна кількість сільрад у цей період скоротилася вдвічі, а динаміка цього процесу була такою: 1954 р. – існувало 6 654 сільрад, 1958 р. – 11 418, 1960 р. – 8 741. Почалося також скорочення кількості районів. У період 1954–1960 рр. було ліквідовано 175 районів (1954 р. – існувало 786 районів, 1958 р. – 746, 1960 р. – 611), а також Дрогобицьку область (1959 р.). Станом на 1.04.1960 р. в УРСР було адміністративних одиниць: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 611 районів, 84 міста обласного підпорядкування, 8 741 сільрада, 781 селищна та 250 міських рад [1, с. 53]. Відтоді усі зміни в адміністративно-територіальному поділі відбувались лише на рівні низових районів та сільських рад.

Багато змін в адміністративно-територіальному поділі відбувалося на низовому рівні. Згідно із Законом «Про подальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в УРСР», прийнятим Верховною Радою УРСР 31 травня 1957 р., запроваджувалася система адміністративних економічних районів на чолі з державними органами територіального управління і планування – радами народного господарства. Їх було створено 11 – Вінницький (Вінницька, Хмельницька області), Ворошиловградський, Дніпропетровський, Запорізький, Київський (Житомирська, Київська, Кіровоградська, Черкаська, Чернігівська області, м. Київ), Львівський (Волинська, Львівська, Ровенська, Тернопільська області), Одеський, Донецький, Станіславський (Дрогобицька, Закарпатська, Станіславська і Чернівецька області), Харківський (Полтавська, Сумська, Харківська області) і Херсонський (Кримська, Миколаївська, Херсонська області). Спочатку адміністративно-економічні райони створювались в основному на базі існуючого

адміністративно-територіального поділу. Так, в Українській РСР з 11 економічних адміністративних районів 5 створювалися на базі існуючих областей, а 6 – об'єднували кілька областей. У тих союзних і автономних республіках, де господарство за своїм рівнем і економічними зв'язками не потребувало диференціації управління, було створено по одному економічному адміністративному району. У 1960 р. створено ще 3 раднаргоспи – Кримський, Полтавський, Черкаський [4, с.100].

Прихід до керівництва Радянським Союзом М.С. Хрущова, розвінчування культу особи Сталіна і спроба тодішнього радянського керівництва «догнати та перегнати Америку» змушували шукати нові, більш ефективні способи управління економікою держави, а відтак і способи організації та територіального розміщення органів влади. Дрібні райони, особливо у сільських територіях, потребували значної кількості державних службовців для існування всіх передбачених для району державних установ, але їх економічний потенціал був дуже незначний і утримання у цих районах державних органів та бюджетних установ було дуже накладним для держави. З іншого боку, дрібні райони створювали додаткові труднощі навіть у плановій економіці щодо концентрації виробництва та розвитку кооперації.

Найбільше територіальних змін, особливо на районному рівні, відбулось після того, як у листопаді 1962 р. було ухвалене рішення Пленуму ЦК КПРС «Про розвиток економіки СРСР і перебудову партійного керівництва народним господарством». Грудневий Пленум ЦК КПУ розвинув це рішення Пленуму КПРС і фактично дав доручення Президії Верховної Ради УРСР на проведення укрупнення районів, що і було зроблено її Указом від 30 грудня 1962 р. «Про укрупнення сільських районів Української РСР». У цей період суттєво змінювались підходи до організації влади на територіях. Чи не вперше в історії державного управління влада стала поділятися за новим принципом розподілу не на законодавчу, виконавчу та судову, а на «промислову» та «сільську» [11, с. 43].

У 1962–1963 рр. з ініціативи М. Хрущова було проведено реорганізацію радянських органів за виробничим принципом. У 19-ти (з 25) областей України створено по дві (промислові та сільські) обласні ради депутатів трудящих. Райони було укрупнено, як правило, до меж виробничих колгоспно-радгоспних управлінь (запроваджених ще у 1961 р.). Загальна кількість районів скоротилася ще на 460. Було утворено 2 промислових райони, які разом із містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції обласних (промислових) рад, сільські ж райони підпорядковувалися обласним (сільським) радам. У Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Ровенській, Тернопільській та Чернівецькій областях збережено єдині обласні ради. Станом на 1.04.1963 р. в Українській РСР стало: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 251 сільський район, 2 промислових райони, 157 міст обласного підпорядкування, 8 578 сільрад, 822 селищних та 196 міських рад [1, с. 55]. Проте така система управління територіями проіснувала лише до 1965 р.

Нова радянська спроба здійснення адміністративно-економічної регіоналізації, попри масштабність задуму, по суті не зачепила основ адміністративно-територіального поділу. Спочатку раднаргоспи просто вписали в тодішню мережу адміністративно-територіальних одиниць; області зберегли за собою попередній статус. Але у відносинах на мезорівні утворився певний дисбаланс, який посилювався після розпочатої в кінці 1962 р. кампанії укрупнення районів [4, с. 101].

Відставка М. Хрущова в листопаді 1964 р. викликала нові зміни адміністративного устрою. Згідно з указом Президії Верховної Ради УРСР «Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР» (січень 1965 р.) здійснювалося розукрупнення районів – замість 250 сільських районів було створено 393. Скасовується поділ рад на промислові та сільські, переглядається районний поділ у областях, відновлюється значна частина раніше ліквідованих районів. Перше відновлення раніше ліквідованих районів відбулось за Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 4 січня 1965 р., а потім від 8 грудня

1966 р. Останнім Указом було утворено 81 новий район! Але навіть попри відновлення значної кількості районів, їх загальна кількість все таки залишилась меншою від тієї, що існувала на початку «хрущовських» реформ [11, с. 43]. На середину 1967 р. мережа адміністративних одиниць набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міські ради. На кожен район в середньому припадало 65 населених пунктів, 18 сільських рад [4, с. 104].

Реформи адміністративно-територіального устрою, проведені в 40-х – 60-х рр. ХХ ст., хоча остаточно не були реалізовані, але значно скоротили кількість адміністративно-територіальних одиниць і спробували закласти підвалини для економічного планування регіонального розвитку. Поряд із деякими позитивними, були й негативні наслідки вказаних реформ. Перші повоєнні десятиліття характеризувались активними намаганнями влади використати адміністративно-територіальний поділ як інструмент вирішення політичних, ідеологічних, економічних, соціальних, управлінських завдань. Адміністративно-територіальні зміни в Радянській Україні розглянутого періоду не стосувались принципових засад територіальної організації, не відзначалися комплексним характером. Перетворення зводились до зміни кількості адміністративно-територіальних одиниць певного рівня, що об'єктивно впливало на їх параметри.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / За заг. ред. В.Г. Яцуби; Авт. кол.: Яцюк В.А., Матвійшин О.Я., Граб В.А., Карпінський Ю.О., Лоза Ю.І., Новик В.П., Бугай С.М. Секретаріат Кабінету міністрів України. – К., 2001. – 270 с.
2. Безсмертний Р.П. Погляд на реформу / Р.П. Безсмертний // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 75. – С. 5.
3. Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації / Я.В. Верменич // Укр. іст. журн. – 2005. – № 4. – С. 114–145.
4. Верменич Я.В. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ–ХХІ ст. / Я.В. Верменич, О.В. Андрощук – К.: Інститут історії України НАН України, 2014. – 182 с.
5. Дністрянський М.С. Адміністративно-територіальний устрій України: історична ретроспектива // Україна в політико-географічному вимірі. – Львів, 2000. – 310 с.
6. Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні. – Київ: РВПС України НАНУ, 2003. – 76 с.
7. Кубійович В. Енциклопедія українознавства. Загальна частина: Перевидання в Україні / НАН України, Інститут української археографії; НТШ у Сарселі; Фондація Енциклопедії України в Торонто. – Репринтне відтворення видання 1949 року. – К., 1994. – Т. 1. – 400 с.
8. Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. / П.І. Надолішній. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 264 с.
9. Олуйко В. Реформи: адміністративно-територіальна як продовження бюджетної / В. Олуйко, Ю. Ганущак // Голос України. – 2003. – 13 трав. – С. 7.
10. Паламарчук М.М. Соціальне районування України як основа її адміністративно-територіального устрою // Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіону та держави. Тези допов. – Х.: Вид-во Харк. ун-ту, 1994. – С. 5–6.
11. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / Інст-т громадян. сусп-ва; За ред. А. Ткачука. – К.: ІКЦ «Леста», 2007. – 116 с.
12. Ткачук А. 3 історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К.: Леста, 2009. – 128 с.

REFERENCES

1. Administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy: Istoriia ta suchasnist / Zazah. red. V.H. Yatsuby; Avt. kol.: Yatsiuk V.A., Matviishyn O.Ia., Hrab V.A., Karpinskyi Iu.O., Loza Iu.I., Novyk V.P., Buhai S.M. Sekretariat Kabinetu ministriv Ukrainy. – K., 2001. – 270 s.
2. Bezsmertnyi R.P. Pohliadnareformu / R.P. Bezsmertnyi // Uriad. kur'ier. – 2005. – № 75. – S. 5
3. Vermenych Ia.V. Evoliutsiia administratyvno-terytorialnoho ustroi v Ukraini: problemy kontseptualizatsii / Ia. Vermenych // Ukr. ist. zhurn. – 2005. – № 4. – S. 114–145.
4. Vermenych Ia.V., Androshchuk O.V. Zminy administratyvno-terytorialnoho ustroi Ukrainy KhKh-KhKhI st. – K.: Instytutistorii Ukrainy NAN Ukrainy, 2014. – 182 s.
5. Dnistrianskyi M.S. Administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy: istorychna retrospektyva // Ukraina v polityko-heohrafichnomu vymiri. – Lviv, 2000. – 310 s.

6. Dotsenko A.I. Administratyvno-terytorialnyi ustrii i rozselennia v Ukraini. – Kyiv: RVPS Ukrainy NANU, 2003. – 76 s.
7. Kubiiovych V. Ukraina yak heohrafichnetsileiyii chastyny. Entsyklopediia ukrainoznavstva. Zahal'nachastyna. – Ch. 1. – K., 1994. – S. 122–123.
8. Nadolishnii P.I. Etnonatsionalnyi faktor administratyvnoi reformy v Ukraini: problemy teorii, metodolohii, praktyky: Monohr. – K.: Vyd-vo UADU, 1998. – 264 s.
9. Oluiko V. Reformy: administratyvno-terytorialna yak prodovzhennia biudzhetnoi / V. Oluiko, Iu. Hanushchak // HolosUkrainy. – 2003. – 13 trav. – S. 7.
10. Palamarchuk M.M. Sotsialne raionuvannia Ukrainy yak osnovayii administratyvno-terytorialnoho ustroiu // Administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy kriz pryzmu interesiv rehionu ta derzhavy. – Tezydopov. – Kharkiv: Vyd-voKhark. un-tu, 1994. – S. 5–6.
11. Terytorialna reforma: vchora, sohodni, zavtra / Inst t hromadian. suspva; Za red. A. Tkachuka. – K. : IKTs «Lesta», 2007. – 116 s.
12. Tkachuk A. Z istorii reform administratyvno-terytorialnoho ustroiu ukrainy, 1907–2009 / A. Tkachuk, R. Tkachuk, Iu. Hanushchak. – K.: Lesta, 2009. – 128 s.

Мичуда В.В. Административно-территориальное устройство Украинской ССР (вторая половина 40-х – 60-е годы XX ст.).

Статья посвящена проблеме административно-территориального устройства Украины в 40-е – 60-е годы XX века. Проанализированы труды ученых различных отраслей, посвященные проблемам административно-территориального устройства нашего государства. Обоснована политико-географическая значимость административно-территориального устройства. Проанализирована история административно-территориальных изменений в указанный период, и их влияние на функционирование различных сфер общественной и государственной жизни. Показано низкую эффективность ряда проведенных мероприятий, их негативное влияние на перспективу развития поселенческой структуры Украины, поскольку административно-территориальное районирование основывалось на идеологических шаблонах, субъективных решениях, а не на объективных расчетах. Так, мероприятия в сфере территориальной организации подчинялись стремлениям властей обеспечить политический контроль над территорией и населением, выявить более эффективные механизмы экономического развития, реформировать систему органов управления. Выявлено, что на формирование административно-территориального устройства определяющее влияние имели идеи укрупнения, разукрупнения, разделения населенных пунктов на перспективные и неперспективные, спонтанные мероприятия по сокращению численности аппарата управления. Другими мотивами трансформации административно-территориальной системы были стремление подчинить ее структуре партийной власти, достичь пропагандистской цели.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административная реформа, административная единица.

Michuda V. Administrative-territorial division of the Ukrainian Soviet Socialist Republics (the second half of the 40-s – 60-s of the XX century).

The article dedicated the problem of Ukraine's administrative-territorial system in the 40-s – 60-s of the XX century. The scientists' works of different areas of our country's administrative-territorial system had been analysed. The political and geographical significance of the administrative-territorial system had been substantiated. The history of administrative-territorial changes in this period and their impact on the functioning of various spheres of public life had been examined. The low efficiency of a number of measures and their negative impact on the future development of the Ukrainian settlements had been shown, as far as administrative and territorial division into districts based on ideological stereotypes and subjective decisions without objective calculations. Thus, the territorial organization measures subordinated to the desire of the authorities to ensure political control over the territory and population, to identify more effective mechanisms of economic development, to reform the government system. It is exposed that the formation of administrative-territorial system had a determinant influence on idea of the consolidation, divestment, division settlements on the promising and unpromising, spontaneous measures to reduce the number of management personnel. Other motives transforming of the administrative-territorial system were striving to subordinate its structure of the party power, to achieve propagandapurpose.

Key words: administrative-territorial system, administrative reform, administrative unit.

Одержано 18.02.2016