

**Валерія Мічуда**  
**(Переяслав-Хмельницький)**

## РЕОРГАНІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СИСТЕМИ УРСР У 50-80-Х РР. ХХ СТ.

*Стаття присвячена проблемі адміністративно-територіального устрою України у 50-ті – 80-ті рр. ХХ ст. Проаналізовано праці науковців різних галузей, присвячені проблемам адміністративно-територіального устрою нашої держави. Обґрунтовано політико-географічну значущість адміністративно-територіального устрою. Проаналізовано 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.

Сучасний національно-територіальний простір України – узагальнений підсумок тривалої еволюції, в ході якої химерно перепліталися династичні й геополітичні інтереси, практичні потреби, далекосяжні політичні розрахунки. На кожному новому історичному етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації. Простежити в деталях картину усіх поділів і переділів практично неможливо, бо вони відбувалися не лише на рівні великих територіальних утворень – воєводств, полків, губерній, областей, але й на середньому й низовому рівнях, до того ж «перемалювання карт», як правило, тягнуло за собою і зміну форм управління. 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.

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 А. І. Доценко [5], І. Й. Магновського [6], П. І. Надолішнього [7]. Історичним аспектам формування адміністративно-територіального поділу України присвячено праці В. Г. Яцуби, В. А. Яцука [1], Я. В. Верменича, О. В. Андрощука [2, 3], М. С. Дністрянського [4], А. Ткачука [8, 9], та ін.

Метою даної статті є дослідження загальних рис та особливостей реформування адміністративно-територіального устрою українських земель у 50-ті – 80-ті рр. ХХ ст.

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. 15 лютого 1954 р. територію Ізмаїльської області було повністю приєднано до Одеської області. 7 січня 1954 р. було створено Черкаську область. 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.

Особливо динамічно в повоєнні роки зростала кількість міст районного підпорядкування. Головною проблемою цієї категорії поселень залишалася недосконала система управління, за якої практично всі структури такого міста (фінансові, землевпорядні органи, міліція) були інтегровані у підрозділи райвиконкому. Найактивніше поповнення категорії селищ міського типу відбулося наприкінці 50-х – у 60-ті рр., коли такого статусу набула понад половина існуючих нині містечок. Лише протягом 1957 р. вказаний статус отримало близько 125 населених пунктів.

Характерною рисою адміністративно-територіальних перетворень в УРСР повоєнної доби стали динамічні зміни в районному поділі міст. Цьому сприяли невизначеність критеріїв стосовно запровадження в містах внутрішнього адміністративного районування, відсутність єдиних стандартів щодо величини окремого міського району.

Отже, можна зробити висновок, що реформування територіального устрою України протягом 1950–1960-х рр. зумовлює і нинішній адміністративно-територіальний устрій. Сьогодні Україна відповідає адміністративно-територіальному устрою УРСР згідно з Конституцією УРСР 1978 р. – 24 області [6, с.245].

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). Пізніше, в 1960 р., було створено ще три раднаргоспи – Кримський, Полтавський і Черкаський. 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 [3, 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 виробництв 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 «промислово» та «сільську» [8, 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 [3, 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 чисельність все таки залишилась меншою від тієї кількості, що існувала на початку «хрущовських» реформ [8, с.43]. На середину 1967 р. мережа адміністративних одиниць набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8 555 сільрад, 762 селищних, 273 міські ради. На кожен район в середньому припадало 65 населених пунктів, 18 сільських рад [3, с.104].

Після офіційного введення на території СРСР (1961 р.) сітки генеральних економічних районів всі подальші роботи з районування в Україні зводились, по суті, до пошуку найбільш раціонального підрайонного поділу на базі трьох районів, виділених на нашій території згідно з союзною сіткою. У 70 – 80-ті рр. в наукових дослідженнях для економіко-географічної характеристики України розглядалась сітка з дев'яти підрайонів. Донецько-Придніпровський економічний район складався у даному разі з трьох підрайонів: 1) Північно-Східного (Сумська, Полтавська, Харківська області); 2) Донбасу (Донецька, Луганська); 3) Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області). У Південно-Західному районі було виділено чотири підрайони: 4) Центральний (Київська, Житомирська, Чернігівська, Черкаська області); 5) Подільський (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька); 6) Волинський (Волинська, Рівненська); 7) Карпатський (Львівська, Закарпатська, Івано-

Франківська, Чернівецька області). У межах Південного економічного району розглядали два підрайони: 8) Причорноморський (Одеська, Херсонська, Миколаївська області) та 9) Крим [1, с.56].

12 березня 1981 р. указом Президії Верховної Ради УРСР було затверджене Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Оскільки це хронологічно останній документ, що регулює порядок змін у системі територіальної організації в Україні, його положення (ті, які не суперечать чинній Конституції) лишаються в силі до сьогодні.

Такий адміністративно-територіальний устрій з незначними змінами на рівні адміністративних районів і сільрад проіснував до початку нового етапу в історії України – розвитку її як незалежної держави. Зокрема, на дату проведення Всесоюзного перепису населення – 12.01.1989 р. територія Української РСР поділялась на 25 областей та 479 низових адміністративних районів. Райони склались з 8 878 сільрад.

В умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою напередодні розвалу Радянського Союзу в Україні почали доволі активно створюватися шляхом подрібнення нові адміністративні райони і особливо сільські ради. Зокрема, за два роки (1989–90 рр.) було створено 6 нових районів та понад 620 сільських рад. Таким чином, на час проголошення незалежності в Україні було 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151 – місто обласного підпорядкування), близько 9,5 тис. сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тис. сільських і близько 1 360 міських населених пунктів.

Адміністративно-командні методи управління, формально-бюрократичний стиль роботи партійного і особливо радянського апаратів зводили нанівець усі зусилля по налагодженню нормальних зв'язків між промисловістю і сільським господарством, глушили всякі прояви підприємливості й ініціативи. Оскільки сільські й селищні ради виявилися неспроможними налагодити чіткий ритм сільського життя, їхні функції дедалі більше перетягували на себе керівники колгоспів і радгоспів. Але й вони були практично безпорадні в умовах всесилля суто партійної «вертикалі влади», яка над усе ставила директиви Москви.

Таким чином, аналізуючи генезис територіального устрою українських земель, слід визначити певні закономірності, серед яких найважливіше місце посідає те, що українські землі у своєму територіальному утворенні пройшли один зі значних етапів – входження до складу колишнього Радянського Союзу.

У цьому розумінні необхідно аргументувати твердження про те, що методологічно генезу територіального устрою України необхідно досліджувати в межах періодизації політичної історії України, враховуючи етапи державності. У цьому контексті особливе місце посідає етнічний чинник територіального устрою на сучасному етапі.

#### ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність. За заг. ред. В. Г. Яцюби; Авт. кол.: Яцюк В. А., Матвіїшин О. Я., Граб В. А., Карпінський Ю. О., Лоза Ю. І., Новик В. П., Бугай С. М. Секретаріат Кабінету міністрів України. Київ, 2001. 270 с.

2. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації // Укр. іст. журн. 2005. № 4. С.114–145.

3. Верменич Я. В. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст. Київ: Інститут історії України НАН України, 2014. 182 с.

4. Дністрянський М. С. Адміністративно-територіальний устрій України: історична ретроспектива // Україна в політико-географічному вимірі. Львів, 2000. 310 с.

5. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні. Київ: РВПС України НАНУ, 2003. 76 с.

6. Магновський І. Й. Реформи адміністративно-територіального устрою українських земель за часів Радянської влади (20-70-ті рр. ХХ ст.) // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2010. №5. С.245-252.

7. Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 264 с.

8. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / Інст-т громадян. сусп-ва; За ред. А. Ткачука. Київ: Вид-во ІКЦ «Леста», 2007. 116 с.

9. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907 – 2009. Київ: Вид-во Леста, 2009. 128 с.

#### REFERENCES

1. (2001), *Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy: Istorii ta suchasnist*. Za zah. red. V.H. Yatsuby; Avt. kol.: Yatsiuk V. A., Matviishyn O. Ya., Hrab V. A., Karpynskiy Yu. O., Loza Yu. I., Novyk V. P., Buhai S. M., Sekretariat Kabinetu ministriv Ukrainy, Kyiv, 270 s.

2. Vermenych, Ya. V. (2005), «Evoliutsiia administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini: problemy kontseptualizatsii», *Ukr. ist. zhurn*, № 4, S. 114-145.

3. Vermenych, Ya. V. (2014), *Zminy administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy XX-XXI st.*, Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy, Kyiv, 182 s.

4. Dnistrianskyi, M. S. (2000), «Administratyvno-terytorialnyi ustroi Ukrainy: istorychna retrospektyva», *Ukraina v polityko-geohrafichnomu vymiri*, Lviv, 310 s.

5. Dotsenko, A. I. (2003), *Administratyvno-terytorialnyi ustroi i rozselennia v Ukraini*, RVPS Ukrainy NANU, Kyiv, 76 s.

6. Mahnovskiy, I. Y. (2010), «Reformy administratyvno-terytorialnoho ustroiu ukraïnskykh zemel za chasiv Radianskoi vlady (20-70-ti rr. XX st.)», *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*, №5, S. 245-252.

7. Nadolishnii, P. I. (1998), *Etonatsionalnyi faktor administratyvnoi reformy v Ukraini: problemy teorii, metodolohii, praktyky*, Vyd-vo UADU, Kyiv, 264 s.

8. (2007), *Terytorialna reforma: vchora, sohodni, zavtra / Inst t hromadian. susp-va; Za red. A. Tkachuka*, Vyd-vo IKTs «Lesta», Kyiv, 116 s.

9. Tkachuk, A. (2009), *Z istorii reform administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy, 1907 – 2009*, Vyd-vo Lesta, Kyiv, 128 s.

#### **Michuda V. Reorganization of the administrative-territorial system of the ursr in 50-80 of the XX century.**

*The article dedicated the problem of Ukraine's administrative-territorial system in the 50 – 80 of the XX century. The scientists' works of different areas to issues 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 propaganda purpose.*

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

Одержано 11.01.2018.