


Олександр Андрощук

**АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНІ РЕФОРМИ
40–60-х РОКІВ ХХ ст.:
ВЛАДНІ РІШЕННЯ
ТА СУСПІЛЬНІ РЕАКЦІЇ**

Інтерес до адміністративно-територіальної реформи в Україні з боку політиків, державних інституцій, як, власне, й суспільства, впродовж останніх років мав дещо дивний хвилеподібний характер. Попри це, з упевненістю можна стверджувати, що таке зацікавлення проблемою спричинило очевидні наслідки. Для підготовки та проведення реформи сформовано відповідні адміністративні структури, розроблено кілька варіантів законопроекту про територіальний устрій України, з'явилися науково-консультативні центри, які акумулюють теоретичні наробки в цій сфері та численні пропозиції щодо варіантів майбутнього територіального поділу країни. Для забезпечення діяльності державних органів науковими матеріалами, які характеризують історичні аспекти формування та сучасний стан адміністративно-територіального устрою України, підготовлено кілька довідкових та аналітичних видань¹. Результатом зростання дослідницького інтересу стала підготовка кількох дисертаційних досліджень (головним чином правового характеру), цілого ряду документальних видань і наукових статей, присвячених означеній проблемі².

¹ Адміністративно-територіальний устрій України: Довідник. — К., 2005; Адміністративно-територіальний устрій України. Історія і сучасність. / За ред. В. Яцуби. — К., 2002; Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За загальною ред. В. Г. Яцуби. — К., 2003; *Яцуба В., Яцюк В., Матвійшин О., Карпінський Ю., Куйбіда В.* Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування. — К., 2007.

² *Ткачук П. М.* Адміністративно-територіальний устрій сільського району. Дис. канд. юрид. наук. — К., 1999; *Заяць І. Я.* Правовий статус області в Україні. Дис. канд. юрид. наук. — Львів, 1999; *Скуратович І. М.* Адміністративно-територіальний устрій України в 1920–1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження: Автореф. дис... канд. юрид. наук. — Х., 2005; Адміністративно-територіальное деление Донецкой области. 1919–2000 гг. Сб. документов и материалов. — Донецк, 2001; Адміністративно-територіальное преобразование в Крыму (1783–1998). Справочник. — Симферополь, 1999; Адміністративно-територіальний поділ Полтавщини (1648–1941 рр.). Довідник з історії адміністративно-територіального поділу. — Полтава, 2002; *Олуйко В. М., Слободянюк П. Я., Баяк М. І.* Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність. — Хмельницький, 2005; *Верменич Я.* Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації // Український історичний журнал. — 2005. — № 4. — С. 114–145.

Нарешті, варто відзначити широкий громадський резонанс, викликаний спробами реалізації реформи в останні роки.

У згаданому контексті досвід територіальних реформ ХХ ст. в СРСР та УРСР є цінною базою для дослідження механізмів та особливостей такого роду реформувань, їх обумовленості та зв'язку з конкретною політичною ситуацією. Хоча радянський досвід територіальних перекроювань, з його наскрізь заідеологізованими та, почасти, волюнтаристськими підходами, має, головним чином, негативний характер, саме він дозволяє відстежити найважливіші наслідки в соціально-економічному і суто гуманітарному вимірі, до яких спричиняло нав'язування підпорядкованих ситуаційній меті та ідеологічним постулатам схем територіального поділу. Спроби узагальнення історичного досвіду України ХХ ст. у сфері територіального поділу вже зроблені в ряді досліджень³.

Пропонована стаття, що є частиною ширшого авторського дослідження, має на меті поглибити знання з проблеми територіального устрою України на різних історичних етапах, водночас стимулюючи до роздумів та виважених кроків сучасних політиків, причетних до цієї нелегкої справи. Адміністративно-територіальні перетворення розглядаються крізь призму стосунків влади і суспільства. При цьому терміном «влада» позначено загальносоюзні, республіканські, місцеві державні та партійні інституції, які ініціювали та проводили реформи. Позицію суспільства, у даному випадку, репрезентують ідеї та положення, зафіксовані в архівних матеріалах — зверненнях, проханнях та відгуках окремих громадян, груп населення щодо проведених перетворень. У різноманітних за своїм характером та походженням документах не лише чітко простежуються реальні наслідки, спричинені перетвореннями, але й віддзеркалено громадську думку стосовно оптимальних варіантів вирішення цих питань. Значна чисельність подібних звернень і помітна схожість описаних в них фактів дає підстави говорити про їх типовість. Розуміння того, наскільки ефективною (неефективною) була взаємодія влади та суспільства на стадії підготовки та проведення реформ, допоможе відшукати причини багатьох негативних явищ, притаманних реаліям України другої половини ХХ ст.

³ Андросюк О. Політика перейменувань об'єктів адміністративно-територіального поділу в УРСР в 40–60-ті роки ХХ ст.: мета, механізм реалізації, наслідки // Історія України: Маловідомі імена, події, факти (Збірник статей). — Вип. 22–23. — К., 2003. — С. 166–187; Андросюк О. Реорганізація сільських адміністративно-територіальних одиниць в УРСР: мотиви, засоби реалізації, наслідки (друга половина 40-х–60-ті роки ХХ ст.) // Український історичний збірник. — 2003. — Вип. 6. — К., 2004. — С. 271–294; Верменич Я. Реформування адміністративно-територіального устрою УРСР у 20–30-х рр.: прорахунки і уроки // Проблеми історії України: факти, судження, пошуки. — Київ, 2003. — Вип. 10. — С. 82–92; Панченко П. П., Падалка С. С. Зміни в адміністративно-територіальному поділі України. 40–80-і рр. ХХ ст. // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. — Вип. VIII. — Запоріжжя, 1999. — С. 108–118.

Події та процеси, розглянуті в статті, хронологічно обмежуються серединою 40-х–60-ми роками ХХ ст. Зазначений часовий проміжок був особливо насиченим різноманітними, іноді кардинальними, змінами в адміністративно-територіальному поділі України. Водночас, на кінець 60-х років фактично припало завершення найважливіших територіальних реформ, які визначили основні засади територіальної побудови України на наступні десятиліття. Часткові зміни, які пізніше відбулися в територіальному устрої УРСР та України, на наш погляд, не мали принципового характеру.

Внутрішня територіальна побудова — традиційний об'єкт пильної уваги з боку будь-якої держави, тим більше, такого централізованого державного утворення, яким був Радянський Союз. Мета територіальних реформ в СРСР мала двоякий характер. З одного боку, кожного разу, започатковуючи реформу, владні органи декларували конкретні завдання: вдосконалити систему управління, скоротити чисельно та зменшити видатки на утримання адміністративно-управлінського апарату. Саме про це йшлося в основних правових актах реформ. Іншим мотивом, який не афішувався, хоча й чітко проглядався за офіційною риторикою, було прагнення підпорядкувати територіальну систему структурі політичної влади, досягти пропагандистської мети тощо. Зокрема, в якості дієвого інструменту ідеологічного впливу на суспільство використовувались перейменування адміністративних одиниць: таким чином з народної пам'яті стирались історико-культурні асоціації, закладені в топонімічних назвах, й, натомість, поширювався культ нових героїв.

Перші спроби поставити під повний контроль державно-партійних структур питання адміністративно-територіального поділу мали місце в першій половині 20-х років. По завершенні впровадження нового адміністративно-територіального поділу в 1923 р. урядові установи видали кілька циркулярів, якими заборонялись самовільні дії місцевої влади в цій сфері, особливо стосовно перейменувань. Губвідділам НКВС наказувалось встановити суворий контроль за тим, щоб зміни проводились лише за встановленим порядком та за згодою республіканського центру⁴. Паралельно союзне керівництво намагалось акумулювати у себе найважливіші повноваження в сфері територіального устрою. Попри існування в Конституції СРСР 1924 р. положення, яке закріплювало верховенство союзної республіки в питаннях адміністративно-територіального поділу, керівництво цими процесами здійснювалось, по суті, з Москви, через прийняття партійних рішень і загальносоюзних законодавчих актів. За

⁴Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (Далі — ЦДАВО України). — Ф. 1. — Оп. 2. — Спр. 665. — Арк. 19, 59.

Конституцією СРСР 1936 р. рішення про проведення змін в обласному поділі (утворення та ліквідація областей, перенесення обласних центрів, зміна назв областей) мали неодмінно затверджуватись союзними органами у вигляді Указів Президії Верховної Ради СРСР⁵.

У другій половині 50-х–60-х роках було суттєво оновлено та доповнено правову базу, на основі якої проводились адміністративно-територіальні перетворення. Серед найважливіших рішень, стосовно внутрішньої територіальної побудови республік варто назвати Закон СРСР від 11 лютого 1957 р., яким право розгляду питань обласного поділу передавалось до компетенції республіканських органів. Таким чином було відновлено порядок, який існував до середини 30-х років. В грудні 1956 р. визначено новий порядок віднесення населених пунктів до категорії міст, селищ міського типу і робітничих селищ⁶. Окремими рішеннями в 1957 та 1965 рр. впорядковано справу найменування та перейменування населених пунктів. В середині 60-х років законодавство з питань територіального поділу зазнало чергового перегляду. Було затверджено «Положення про порядок перетворення, обліку, найменування і реєстрації населених пунктів, а також вирішення деяких інших адміністративно-територіальних питань в Українській РСР»⁷. Окрім законодавчого врегулювання впродовж другої половини 40–50-х років завершилось формування обласного поділу України, а в 1962–1965 рр. було суттєво реформовано районну ланку.

Із прийняттям згаданих рішень сформувалась чітка процедура вирішення питань адміністративно-територіального поділу. Важлива роль у схемі здійснення адміністративно-територіального реформування відводилась місцевим органам влади. Виконавчі комітети обласних і міських (міст республіканського підпорядкування) Рад депутатів трудящих вели реєстрацію та облік населених пунктів на території, яка їм підпорядковувалась. В 1956 р. на якийсь час було розширено компетенцію облвиконкомів в питаннях адміністративно-територіального поділу⁸. До того ж на виконкомах лежав весь тягар практичного впровадження рішень, прийнятих у Києві чи Москві.

Важливо окреслити фактори, які ставали першопочтовхами адміністративно-територіальних реформ. Якщо ієрархізувати їх за значенням, то насамперед варто виділити найважливіші стратегічні програми державного розвитку. Слідом йшли ініціативи окремих владних підрозділів, найчастіше обласної партійної і

⁵ *Ткачук П.* Адміністративно-територіальний поділ України: досвід і уроки. // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 5–7. — С. 150–151.

⁶ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1956. — № 10. — Ст. 163

⁷ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1965. — № 28. — С. 527–531

⁸ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1956. — № 8. — Ст. 138.

радянської влади. Нерідко ідеї адміністративно-територіальних перетворень виникали в ході поїздок керівників по регіонах і були породжені, з одного боку, безпосереднім сприйняттям ситуації на місцях, з іншого — прагненням регіональної влади, скориставшись нагодою, викласти високим урядовцям свої проблеми. Задокументовано факти, коли з ініціативою виступали окремі керівники. Особливу ініціативу виявляв М. Хрущов. У цьому контексті варто згадати його звернення до Й. Сталіна, датоване 1944 р., стосовно утворення Холмської області в складі УРСР⁹.

Разом з тим, у законодавстві декларувався пріоритет народного волевиявлення в цій сфері: ініціювання перетворень мало виходити безпосередньо від населення у формі рішення зборів мешканців населеного пункту, трудового колективу, подання сільської ради тощо. Серед подібних звернень можемо виокремити дві групи. По-перше, офіційні резолюції, які часто приймалися за надісланим «згори» зразком; по-друге, самостійні звернення окремих громадян і колективів, в яких описувалась справжня ситуація, а пропонувані перетворення розглядались в якості способу вирішення нагальних проблем. Матеріали, з викладеними у них пропозиціями стосовно територіальних змін, відтак потрапляли до райвиконкому, а далі — до облвиконкому. На рівні обласного керівництва приймалися рішення лише з чітко окресленого переліку питань: зміна меж районів у зв'язку з передачею території сільських та селищних Рад та окремих населених пунктів до складу інших районів; віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу і зміна їх меж; утворення, об'єднання, ліквідація існуючих сільрад; визначення і перенесення їх адміністративних центрів і пов'язане з цим найменування чи перейменування сільрад тощо¹⁰. Вирішення решти питань належало до компетенції Президії Верховної Ради УРСР, яка приймала рішення на основі подань виконкомів обласних Рад. Типове подання містило в собі клопотання з докладним обґрунтуванням доцільності пропонованих змін та економіко-статистичну характеристику адміністративно-територіальної одиниці. В характеристиці подавались відомості про чисельність населення за категоріями, перелік основних підприємств, будов, короткий опис стану комунального господарства, інформація про заклади соціально-культурної та побутової сфери, річний бюджет, дані про існуючі і передбачувані штати управлінського апарату тощо. До цих матеріалів додавались карти, схематичні плани¹¹.

⁹ Центральний державний архів громадських об'єднань України. (Далі — ЦДАГО України). — Ф. 1. — Оп. 23. — Спр. 711. — Арк. 6–7.

¹⁰ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1965. — № 28. — Ст. 457.

¹¹ Відомості Верховної Ради УРСР. — 1965. — № 28. — Ст. 457.

Поряд з тим, варто відзначити, що практика здійснення адміністративно-територіального реформування дещо різнилась з виписаною в нормативних актах процедурою. В першу чергу це зумовлювалось активною участю партійних органів у цих процесах. Саме партійні структури визначали концептуальне спрямування та ідеологічне забезпечення територіальних реформ. Нерідко зміни в адміністративно-територіальному поділі ініціювались директивами цих органів, як центрального, так і місцевого рівнів. Подекуди подібні директиви мали вигляд закритих листів чи рішень з грифом «цілком таємно»¹². Доцільність пропонованих змін обґрунтовувалась покращенням/ускладненням роботи партійного та радянського апарату по керівництву економічним, культурним, соціальним розвитком даної місцевості. З іншого боку, простежувалась залежність системи адміністративно-територіальних одиниць від побудови партійних органів. Одним з визначальних елементів характеристики населеного пункту, яка подавалася разом з пропозиціями, була інформація про кількість партійних осередків та чисельність комуністів у ньому.

Зовні подібні акти державної (партійної) волі декорувались ширмою вільного волевиявлення населення. Бажаним було поєднання офіційних рішень із публікаціями в пресі палких відгуків про них, написаних місцевими мешканцями, окремими громадянами тощо. Почасти фрази на зразок «задовольняючи численні прохання населення» включались до тексту важливого нормативно-правового документу. Так формувався відомий радянський міф про єдність рішень держави/партії і прагнень населення. Разом з тим, народжені в чиновницьких кабінетах рішення про передання населеного пункту до іншої адміністративно-територіальної одиниці, ліквідацію та укрупнення районів часто не мали нічого спільного з соціально-економічними та культурно-побутовими потребами даної місцевості.

Архівні матеріали 40–60-х років ХХ ст. дають підстави констатувати значну поширеність ситуації, коли державно-політичні акції вступали в суперечність з інтересами значної частини населення. Тому справжня реакція суспільства на згадані заходи почасти кардинально різнилась з тією, яка подавалась в засобах масової інформації. Дослідження подібного суспільного резонансу, який містив у собі критику владних кроків стосовно територіального поділу, є особливо цінним та актуальним з огляду на викриття в ньому прорахунків та помилок, допущених в ході проведення реформи.

Засобом вияву інтересів і бажань населення, практично позбавленого реальних важелів впливу на вироблення державної

¹² ЦДАГО України. – Ф. 1. – Оп. 23. – Спр. 4336. – Арк. 30, 31.

політики (бутафорний характер радянської виборчої системи, декларативність багатьох повноважень системи рад на сьогодні не викликають сумнівів), стали листи та звернення до офіційних установ, окремих партійних та радянських керівників. Подібні петиції мали на меті поінформувати про реальний стан справ на місцях, погіршення ситуації після проведення реформи тощо. Показовим в цьому контексті є лист на ім'я М. Хрущова від керівництва колгоспу ім. 40-річчя ВЛКСМ та мешканців села Петрівка Кіровоградської області. Автори описали проблеми, які виникли після передачі їхньої сільської ради з Більшовицького до Новомиргородського району. Селяни скаржились на те, що кукурудзу та соняшник, вирощені в колгоспі, вони вимушені здавати на приймальний пункт в Кіровограді, цукровий буряк везти в Малу Виску, зерно — в Новомиргород, у той час як розташовані майже поряд приймальні пункти не використовувались. З тією ж економічною «ефективністю» відбувалось постачання колгоспу лісом з Новомиргорода, жомом — з Малої Виски¹³. Селяни скаржилися на бездоріжжя, відсутність можливостей одержати належну медичну допомогу, оскільки «лікарня в Малій Висці не обслуговує наших колгоспників через те, що вони з іншого району». Остаточного розпачу додала мешканцям села передача сусідньої Володимирської сільської ради, звідки вони отримували хліб і пальне, до Кіровоградського району.

Лист до М. Хрущова став третім за рахунком зверненням мешканців Петрівки. Спочатку селяни «шукали справедливості» у обласній владі, звертались до Верховної Ради та Ради Міністрів УРСР. Варто відзначити, що подібні кількарразові звернення з питань адміністративно-територіального поділу фактично стали нормою: рідко вирішення проблеми вдавалось домогтися з першої спроби. Згаданий допис було передано до облвиконкому, який стояв на своєму й прохання колгоспників не задовольнив, мотивуючи тим, що Кіровоградський район і без того є одним з найбільших в області, а це, в свою чергу, ускладнює керівну роботу¹⁴.

Часом за текстами клопотань ховались справжні людські трагедії, спричинені бездушністю чиновницького апарату. Так в листопаді 1948 р. на ім'я першого секретаря ЦК КПУ М. Хрущова надійшли телеграми від мешканців одного з хуторів, розташованого на території Мар'янівської сільської ради Теофіпольського району Хмельниччини. Політика ліквідації хутірських господарств, апробована спочатку у східних областях, а згодом активно впроваджувана в західній Україні, не оминула їхнього поселення. Рішенням райвиконкому від 29 листопада 1948 р.

¹³ ЦДАВО України. — Ф. 2. — Оп. 9. — Спр. 9526. — Арк. 18.

¹⁴ Там само. — Арк. 20, 27, 28.

жителям було наказано до 15 грудня переселитися з хутора. Хуторяни звертались із проханням продовжити термін переселення до весни, через складність його проведення в зимову пору: в багатьох селян були малолітні діти, а їхні будинки безжалісно руйнувались¹⁵. Зі свого боку, представники місцевої влади запевнили центр, що все для переселення підготовлено і вимога його відстрочки безпідставна.

В досліджуваний період типовими стали колективні звернення голів колгоспів, чий господарства потрапили у не вигідні умови в результаті непродуманої реорганізації. Такі листи підкріплювались десятками, а іноді й сотнями підписів колгоспників. У вересні 1964 р. до Президії ЦК КПРС звернулася група керівників колгоспів та голів сільських рад кількох населених пунктів Калинівського району Вінницької області¹⁶. Як зазначалось на початку звернення, це була вже друга спроба вирішити наболіле питання, суть якого полягала в необхідності проведення змін в адміністративно-територіальному поділі. Після укрупнення районів, проведеного в 1962 р., одним з адміністративних центрів було обрано місто Калинівку. Вибір виявився не зовсім вдалим з огляду на конфігурацію нового адміністративно-територіального утворення: частина сіл колишнього Літинського району (Дяківці, Горбівці, Почапинці, Дубова, Івча) опинились занадто віддаленими від нового райцентру. Склалась ситуація, коли для того, щоб потрапити до районного центру, мешканцям згаданих сіл потрібно було їхати через обласний центр, оскільки іншого шляху не було. Допущення такої помилки автори листа ставили в провину Вінницькому обкому партії, який схвалив непродумане рішення. Як вихід пропонувалось відновити Літинський район.¹⁷ Лише після кількох чергових територіальних пертурбацій Літинський район знову з'явився на адміністративній карті (грудень 1966 р).

Мешканці Запорізької області зіткнулись з подібною ситуацією після укрупнення Акимівського та Мелітопольського районів. В листі до першого секретаря ЦК КПРС керівники кількох колгоспів Мелітопольського виробничого територіального управління, порушуючи питання про необхідність відновлення райцентру в селі Акимівка (тепер — селище міського типу Якимівка Запорізької обл.), зазначали: «Нам, як і багатьом іншим керівникам колгоспів і радгоспів колишнього Акимівського району, зовсім не зрозуміло, чому замість наближення до вироб-

¹⁵ ЦДАГО України. — Ф. 1. — Оп. 30. — Спр. 1232. — Арк. 88, 92

¹⁶ Там само. — Спр. 2583. — Арк. 86.

¹⁷ Там само. — Арк. 86–88.

ництва місцевих партійних і сільськогосподарських органів відбулося протилежне»¹⁸. Причину небажання відновлювати райцентр у Якимівці автори звернення вбачали в тому, що окремі керівники обзавелись квартирами в Мелітополі і не бажали їх залишати. Майже дослівне повторення причин небажання відновлювати ліквідований район знаходимо в іншому листі-зверненні. Керівники кількох колективних господарств Шаргородської зони Жмеринського району констатували: «як видно, комусь не хотілося залишати своє насиджене місце в Жмеринці, і він постарався зробити погоду»¹⁹. Наведені приклади, поряд з масивом інших подібних матеріалів, свідчать про поширеність ситуації нехтування інтересами населення в ім'я реалізації волюнтаристських планів та впровадження поспішних реформ.

Сподіваючись підсилити свої прохання, громадяни надсилали листи на адреси редакцій центральних та республіканських газет. Щоправда, публікація будь-якого критичного матеріалу періодичними виданнями без попереднього дозволу на це партійних структур у ті часи була практично неможливою. Тому більшість таких дописів переадресовувалась в республіканські державні та партійні інституції, а згодом — до місцевих органів влади.

Часом, щоб надати більшої ваги своїм зверненням, селяни подавали їх через відомих в країні осіб, депутатів союзного та республіканського рівнів. Так жителі Марківського району звертались по допомогу в справі відновлення в селі Марківка (тепер — селище міського типу Марківка Луганської обл.) районного центру до свого земляка, депутата Верховної Ради СРСР Маршала Радянського Союзу А. Єременка²⁰.

Іноді до справи долучались відомі діячі культури. В Центральному державному архіві вищих органів влади та управління України нами знайдено цікавий документ з проханням зберегти для історії давню назву села Мойсинці, яке було переселено із зони затоплення водами Кременчуцького водосховища²¹. Автором прохання був знаний в Радянському Союзі письменник Іван Ле (справжнє прізвище — Мойся) — уродженець затопленого села. Аргументи, наведені літератором, очевидно, здались владі непереконливими, а бажання його, як «письменника Радянського Союзу мати якусь то «батьківську землю» залишилось без задоволення²².

¹⁸ Там само. — Арк. 81.

¹⁹ Там само. — Арк. 40.

²⁰ Там само. — Арк. 70, 116.

²¹ ЦДАВО України. — Ф. 2. — Оп. 9. — Спр. 9516. — Арк. 49–52.

²² Там само. — Арк. 50.

Можливість висловити більш відверте ставлення до владних ініціатив з'являлась у населення під час обговорень державних рішень, тез та виступів керівників, які широко практикувались в добу «відлиги». Збережена в архівних матеріалах інформація про доволі відверті та гострі виступи на різного штибу зборах, численних в середині 50-х років, помітно контрастує з оптимістичними реляціями тогочасної офіційної преси. Зокрема, чимало різноманітних пропозицій стосовно адміністративно-територіального поділу було озвучено на зібраннях, де проходило обговорення тез доповіді М. С. Хрущова «Про подальше вдосконалення організації управління промисловістю та будівництвом» (1957 р.). Багато доповідачів пов'язували заплановану реформу із змінами в адміністративно-територіальному поділі. З огляду на це, пропонувалось число областей привести у відповідність з кількістю економічних районів, ліквідувати сільські ради²³. Група інженерів Міністерства автотранспорту та шосейних шляхів УРСР вважала за доцільне мати замість існуючих на той час 26 областей лише 6, а кількість районів скоротити до 60–100²⁴. Окремими громадянами висловлювались пропозиції об'єднати Хмельницьку та Чернівецьку області, а Херсонську, Кіровоградську та Черкаську області — взагалі ліквідувати²⁵. Важливо відзначити, що частина подібних пропозицій не мали під собою об'єктивних підстав, а була, швидше, даниною та наслідком атмосфери суцільних реорганізацій, які охопили різні сторони життя радянського суспільства в другій половині 50-х — на початку 60-х років ХХ ст.

Загалом активність населення в справі захисту власних інтересів від непродуманих кроків влади мала помітний хвилеподібний характер. Будучи перманентною, така активність закономірно зростала напередодні та під час проведення особливо масштабних реформ. Матеріальним виразом згаданого пожвавлення громадської думки ставало збільшення потоку листів, звертань, скарг до офіційних установ та посадовців з проханнями не допустити проведення тієї чи іншої реорганізації, або скасувати вже ухвалене рішення. Помітний громадський резонанс спостерігався 1957 р., під час обговорення та реалізації реформи системи управління промисловістю та будівництвом; в 1962 р., у ході формування виробничих територіальних колгоспно-радгоспних (радгоспно-колгоспних) управлінь, що потягло за собою різке скорочення кількості сільських районів — з 604 до 251; нарешті, в період, коли стала очевидною неефективність

²³ ЦДАГО України. — Ф. 1. — Оп. 31. — Спр. 857. — Арк. 20.

²⁴ Там само. — Арк. 107.

²⁵ Там само. — Арк. 30, 33, 91.

укрупнених районів та поділених за галузевим принципом партійних комітетів і рад (1965 р.).

В довідці, підготовленій відділом партійних органів ЦК КПУ у квітні 1965 р., повідомлялось про великий потік листів і клопотань від сільських організацій, зборів та окремих громадян стосовно внесення змін в адміністративно-територіальне підпорядкування населених пунктів, відновлення частини колишніх районів. Схожі пропозиції надходили також від місцевих партійних, державних і господарських органів. До цього додавались переслані республіканській владі звернення з аналогічними проханнями, що надійшли на адреси редакцій газет «Правда», «Известия». Після вивчення усіх матеріалів в січні-березні 1965 р. було внесено зміни до указів про розукрупнення районів. В одній із довідок зазначалось, що ряд клопотань не дістали схвалення облвиконкомами і Президією Верховної Ради УРСР через недостатнє обґрунтування. Наводились також факти протилежного характеру, коли органи влади відхилили частину прохань без достатніх на те підстав²⁶.

В суспільстві, позбавленому реальної свободи слова, вільної преси, збурювачем громадської думки та каталізатором багатьох процесів ставали чутки. Проаналізувавши окремі звернення, можна дійти висновку, що їх авторів підштовхнула до дій саме поширювана в їх місцевості неперевірена інформація. Типовим прикладом може слугувати телеграма, надіслана на адресу Голови Уряду УРСР Н. Кальченка: «Нам стало відомо, що Пісчанська сільська рада Золотоношського району Черкаської області приєднується до Гельмязівського району Черкаської області. Тому парторганізація колгоспу ім. Шевченка, сільський виконком депутатів трудящих, загальні збори колгоспників і правління колгоспу вважає неприйнятним для колгоспу приєднання до Гельмязівського району. Мотивуємо /це/ довготривалими зв'язками з м. Золотоноша, близькістю поставальницьких організацій, шляхами зв'язку і побажаннями колгоспників. Просимо Раду Міністрів приєднатись до наших побажань»²⁷.

В іншому листі, адресованому безпосередньо Микиті Хрущову, мешканці села Василівки Ситковецького району Вінницької області зазначали, що звернутись по допомогу їх підштовхнули чутки, які поширювались по навколишніх селах протягом кількох останніх років. Йшлося, нібито, про заплановану на 1956 р. ліквідацію їхнього району і передачу населених пунктів до складу сусідніх Немирівського чи Гайсинського районів²⁸. Як видно

²⁶ Там само. — Оп. 24. — Спр. 2795. — Арк. 61, 68.

²⁷ ЦДАВО України. — Ф. 2. — Оп. 9. — Спр. 6625. — Арк. 302.

²⁸ Там само. — Спр. 2665. — Арк. 39.

з відповіді на звернення, такі розмови справді мали місце в коридорах влади, але ліквідація Ситковецького району ще не планувалась (район було ліквідовано в січні 1959 р.).

Населення, навчене досвідом радянського будівництва, намагалось орієнтуватись в ситуації, використовуючи відомості про події та процеси в інших республіках СРСР. Частина дописувачів апелювала до прикладу сусідніх Російській Федерації, Білорусії, де адміністративний поділ вже був переглянутий і було утворено нові райони. Звідси робився висновок про те, що ці питання найближчим часом розглядатимуться і в Україні²⁹.

Мали місце випадки, коли ініціаторами подібних звернень ставали представники місцевої влади, як правило, районного рівня. Так трапилось при вирішенні питання про перенесення районного центру Львівського сільського району з міста до села Брюховичі (1946 р.). Перевірка, проведена партійними органами, з'ясувала, що лист, підписаний «працівниками Львівського району» і надісланий до центральних установ, був підготовлений з відома та за згодою районного керівництва — голови райвиконкому та секретаря райкому. Противники перенесення адміністративного центру вказували на виникнення великих незручностей для населення багатьох сіл після реалізації такого рішення, відсутність необхідних приміщень та складнощі при укомплектуванні кадрами керівних структур на новому місці³⁰.

Траплялись ситуації неузгодженості в пропозиціях та діях владних структур різного рівня. Пояснення цьому варто шукати в різній поінформованості центрального, обласного та місцевого керівництва про реальну ситуацію на місцях. Можемо констатувати, що позиція низового керівництва, базована на безпосередньому досвіді управління даною територією, часто була більш реалістичною. Так Вінницький облвиконком та обком КПУ, не рахуючись з думкою районної влади, прийняв рішення про передачу однієї з сільських рад до складу Теплицького району. На противагу цьому, керівництво Джулинського району апелювало до того, що ним було багато зроблено для виведення господарств згаданої місцевості з числа відстаючих. До того ж, вказувалось в листі, таке важливе рішення було прийняте без відома зацікавлених в цьому громадян села Погоріла і робітників селища Удич (тепер — село Теплицького району Вінницької області)³¹. Все це примусило районну владу звернутись по допомогу до секретаря ЦК КПУ О. Кириченка. Звернення мало свої наслідки — за кілька тижнів зацікавлені сторони

²⁹ ЦДАГО України. — Ф. 1. — Оп. 31. — Спр. 2583. — Арк. 39–40.

³⁰ ЦДАВО України. — Ф. 2. — Оп. 7. — Спр. 3114. — Арк. 4–6.

³¹ ЦДАГО України. — Ф. 1. — Оп. 30. — Спр. 3889. — Арк. 22, 23.

були проінформовані про те, що Президія Верховної Ради УРСР не підтримала пропозицію Вінницької обласної влади.

Аналіз пропозицій, висловлених в листах-зверненнях, дає можливість класифікувати їх за кількома ознаками. Відповідно до змісту викладених прохань вирізнялись клопотання про перечислення населеного пункту з одного району до іншого, переведення його до іншої категорії, перейменування, відновлення адміністративного статусу тощо. Іншою підставою для класифікації може слугувати ступінь аргументованості висловлених пропозицій: від побажань, підкріплених економічними розрахунками і прогнозами, до відверто дилетантських проєктів.

В якості аргументів на користь своїх ідей дописувачі використовували факти економічного, соціально-побутового характеру. Найбільше нарікань з боку населення викликало погіршення в результаті чергової адміністративно-територіальної реорганізації можливості доїжджати до райцентру в разі потреби звернутись до державних установ, отримати медичну допомогу чи придбати необхідні речі. Часто, як докази на свою користь, селяни наводили історичні відомості про населений пункт та його підпорядкування в минулому, подавали звіти про досягнення в «соціалістичному будівництві». Останні пов'язувались з реалізацією проголошуваних державою програм соціально-економічного розвитку, а непродуманість адміністративно-територіальних перетворень розцінювалась як гальмо на шляху втілення таких рішень. В одному з листів зазначалось: «Дорогий Микита Сергійович! Ви нас вибачте, але ми вимушені звернутись до Вас. Ми знаємо, що у Вас дуже багато важливих справ, але оскільки так різко ставиться питання піднесення сільського господарства, то ми не можемо тягти його, адже ми теж хочемо рухатись вперед, а викладені причини ведуть до застою господарства і понижують життєвий рівень населення»³². В іншому зверненні автори писали: «Хочеться підкреслити, що цю думку ми висловлюємо не з своїх особистих інтересів, а в державних цілях, в інтересах дальшого економічного зміцнення колгоспів та радгоспів...»³³

Іноді в листах містились пропозиції, що не мали під собою вагомих підстав. Прикладом таких проєктів може слугувати викладена в одному з листів ідея перейменування міста Козятин у Валдаївськ і створення за рахунок укрупнення кількох областей в центрі України Валдаївської області (на честь братів Валдаївських, які брали участь у революційних подіях в місті)³⁴.

³² Там само.

³³ ЦДАГО України. — Ф. 1. — Оп. 31. — Спр. 2583. — Арк. 39–40.

³⁴ ЦДАВО України. — Ф. 2. — Оп. 9. — Спр. 2665. — Арк. 65.

Подібні документи яскраво віддзеркалюють атмосферу тогочасного радянського повсякдення, характеризують соціальні орієнтири та рівень правової освіти пересічних громадян.

Окремо варто виділити численні звертання населення стосовно адміністративно-територіальних питань, які йшли на адресу центрального керівництва, оминаючи обласні установи. На нашу думку, таке явище мало кілька пояснень. Найчастіше звертання до найвищого керівництва ставали черговим кроком після того, як проблема не знайшла свого вирішення на рівні обласної влади. Частково це пояснювалось елементарним незнанням авторами прохань законодавчих процедур. В таких випадках центральні установи давали пояснення, що підняті питання належать до компетенції місцевих рад та їх виконкомів, куди й пересилались звернення. Особливо багато таких пересилок відбувалось після вже згаданого розширення компетенції виконавчих структур на місцях в питаннях адміністративно-територіального поділу (1956 р.). Варто також зауважити на традиційне для радянської людини сподівання знайти справедливість та захист своїх прав на найвищому рівні. До такого висновку спонукають самі виклади прохань. В одному з них автори просили, щоб їх матеріали перевірили працівники Центрального Комітету, а не обласна влада: «Перевірку бажано було б провести розмовляючи з простим народом — колгоспниками, а не з керівниками, які через боязкість правди не скажуть»³⁵.

У контексті поставлених у цій статті завдань не можемо залишити поза увагою проблеми механізмів реагування влади на висловлення громадської думки. Дії державних інституцій у цій справі були детально й чітко регламентовані з одного боку, законодавчими нормами, з іншого — довготривалою практикою. Відповіді на окремі, очевидно, найбільш резонансні дописи давались відповідними службами та працівниками самих центральних установ. Але у більшості випадків звернення надсилались на вирішення до місцевих органів, коли питання охоплювались їх компетенцією. Останні були зобов'язані проінформувати керівництво про своє рішення з піднятої у клопотанні проблеми. До місцевих органів направлялись також листи, що надходили на адреси редакцій центральних та республіканських періодичних видань.

Високий ступінь бюрократизації радянського управлінського апарату зумовлював довготривале вирішення багатьох подібних проблем. Іноді чиновницька тяганина тривала роками. Так, справжнє протистояння тривало впродовж кількох років між мешканцями села Григорівки Переяслав-Хмельницького району Київщини, та чиновниками обласної влади. Розпочалось воно з

³⁵ ЦДАВО України. — Ф. 1. — Оп. 24. — Спр. 2795. — Арк. 198.

того, що в 1949 р. за клопотанням районних організацій село було включене до складу Канівського району. Одразу після опублікування в пресі такого рішення до Президії Верховної Ради УРСР через центральні, республіканські організації і безпосередньо від громадян надійшло більше 50 групових та індивідуальних звернень, а також постанов загальних зборів колгоспників, окремих громадян і пайовиків споживчого товариства. У зверненнях висловлювалось невдоволення таким кроком влади. За дорученням Президії Верховної Ради УРСР виконком Київської обласної ради депутатів трудящих та обком КПУ разом з організаціями зацікавлених Ржищівського, Канівського та Переяслав-Хмельницького районів протягом двох років вивчали питання на місці й дійшли висновку, що населення, яке, попри владне рішення, не поривало зв'язків з колишнім райцентром, має рацію. Було вирішено повернути сусідні з Григорівкою села Зарубинської, Трахтемирівської сільських рад до Переяслав-Хмельницького району, про що в травні 1951 р. Президія Верховної Ради УРСР ухвалила відповідне рішення³⁶. У відповідь мешканці Григорівки, бачачи, що настирливість сусідів дала результати, ще наполегливіше почали вимагати повернення їх села до складу Переяслав-Хмельницького району. Свої вимоги селяни обґрунтовували багатьма вигодами соціально-економічного та побутового характеру. Було обрано спеціальну «комісію ходаків» з числа мешканців села. Облвиконком та обком, до яких врешті-решт потрапляли всі скарги, кілька разів розглядав справу «на місці», проводячи з населенням Григорівки «роз'яснюючу роботу». Проте колгоспники наполягали на своєму. В травні 1953 р. вимоги селян було визнано обґрунтованими. Облвиконком просив Президію Верховної Ради УРСР задовольнити прохання жителів про повернення села до складу Переяслав-Хмельницького району. В цій ситуації своє невдоволення таким рішенням висловило вже керівництво самого згаданого району. Проте втретє переглядати питання адміністративно-територіального підпорядкування Григорівки центральна влада вважала недоцільним³⁷.

Судячи з архівних матеріалів, переважна більшість звернень з боку населення стосовно впорядкування територіального поділу розглядалися владними структурами різних рівнів. Разом з тим, відсоток задоволення висловлених у них прохань був значно нижчим.

Таким чином, розгляд проблеми взаємодії влади та суспільства в процесах підготовки та реалізації реформ в адміністративно-територіальному поділі України протягом другої половини 40–60-х років ХХ ст. дає підстави вести мову про

³⁶ Там само. — Оп. 30. — Спр. 3507. — Арк. 32, 33.

³⁷ Там само. — Арк. 33, 35.

значне розходження між офіційно пропагованою та реальною реакцією населення на владні кроки. У відповідь на прийняття непродуманих рішень, результатом яких нерідко ставало погіршення економічної, соціально-побутової ситуації на місцях, населення використовувало різні важелі впливу на владні органи з тим, щоб захистити власні інтереси. Найпоширенішими в розглянутій історичний період стали колективні та індивідуальні листи, клопотання, заяви на адреси державних, партійних органів і окремих керівників. В них викривались негативні сторони і прорахунки в запланованих чи реалізованих реформах, пропонувались власні варіанти вирішення назрілих проблем. Виявлені в архівах документи свідчать про значне поширення випадків ігнорування владою інтересів суспільства на догоду політичним догмам та соціально-економічним проектам.