

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ
ГОУ ВПО «ДОНЕЦКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИСТОРИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ИСТОРИИ РОССИИ И СЛАВЯНСКИХ НАРОДОВ

В. И. Шабельников

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО В
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИИ (XVIII – нач. XXI ст.)

Учебное пособие

Донецк
ГОУ ВПО «ДонНУ»
2017

УДК 94:35.071.5(477.6)«17/20»
ББК ЕЗ(4РОС)5-1+ЕЗ(4УКР-4ДОН)6-1
Ш 12

Автор: *В. И. Шабельников*, доктор исторических наук, профессор

Рецензенты:

Бредихин А. В., доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой новой и новейшей истории ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»

Ерхов Г. П., доктор исторических наук, профессор ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»

*Рекомендовано к изданию Ученым советом
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
Протокол № 1 от 27 января 2017 г.*

Шабельников В. И.

Ш 12 Административно-территориальное устройство в отечественной истории (XVIII – нач. XXI ст.) : Учебное пособие / В. И. Шабельников. – Донецк: ГОУ ВПО «ДонНУ», 2017. – 99 с.

Учебное пособие к курсу «История» о важнейших преобразованиях в сфере государственного устройства и управления в соответствии с трансформациями обществ, государств и регионов на просторах Российской империи, РСФСР, СССР, УССР И Донбасса в XVIII – нач. XXI ст. Предназначено в помощь студентам для семинарских занятий, также для всех, кто интересуется отечественной историей.

УДК 94:35.071.5(477.6)«17/20»
ББК ЕЗ(4РОС)5-1+ЕЗ(4УКР-4ДОН)6-1

© Шабельников В. И., 2017
© ГОУ ВПО «ДонНУ», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ТЕМА 1 АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII – нач. XX ст.	7
1.1 Создание унифицированной системы административно- территориального деления Российской империи. Окончательная ликвидация украинской автономии, введение общероссийского государственного устройства в XVIII ст.	7
1.2 Дальнейшая централизация системы управления в условиях территориального деления российских и украинских земель в XIX – нач. XX ст.	13
ТЕМА 2 ПЕРВЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ И В ДОНБАССЕ В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИИ И ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1917–1921 гг.)	19
2.1 Организация административного управления на территории Украины и Донбасса в 1917–1918 гг.	19
2.2 Установление в Украине советской формы государственности и введение на ее землях российской модели территориальной организации (1919–1921 гг.).....	24
ТЕМА 3 ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УССР В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ТОТАЛИТАРНОЙ СИСТЕМЫ (1922 – июнь 1941 гг.).....	28
3.1 Утверждение новой системы территориального управления в 1922–1925 гг.	28
3.2 Формирование экономического и административного районирования на территории УССР в конце 20-х – нач. 30-х гг.	35
3.3 Совершенствование системы управления народным хозяйством в 1932–1939 гг.	38
3.4 Распространение советского административно-территориального устройства на новоприсоединенных западноукраинских землях (сентябрь 1939 – июнь 1941 гг.)	44
ТЕМА 4. ИЗМЕНЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ И ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЙОНИРОВАНИИ УССР В 40-х – 80-х гг. XX ст.....	48
4.1 Политика руководства СССР и УССР в вопросах административно-территориального управления в послевоенный период.	48
4.2 Попытки советского руководства в осуществлении децентрализации управления и изменения системы территориальной организации (сер. 50-х – нач. 80-х гг. XX ст.....	51
4.3 Города и население УССР в системе АТД 50–80-х гг.	57
4.4 Перестройка и ее особенности в Украине и Донбассе (1985– 1991 гг.).....	61

ТЕМА 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В УСЛОВИЯХ НЕЗАВИСИМОСТИ УКРАИНЫ (1991 – нач. XXI ст.).....	66
5.1 Развитие территориальной структуры Украины после провозглашения независимости и распада СССР.....	66
5.2 Попытки моделирования административно-территориального устройства Украины в начале XXI ст.....	70
5.3 Крымский кризис и вхождение Крыма в состав России, противостояние на юго-востоке Украины и появление новых территориальных образований.....	74
ВЫВОДЫ	77
ДОКУМЕНТЫ	79
ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ	89
ЛИТЕРАТУРА	96

ПРЕДИСЛОВИЕ

Перед вами учебное пособие по проблеме административно-территориального устройства истории Отечества с XVIII до начала XXI ст. Этот период чрезвычайно интересный, захватывающий, но вместе с тем сложный и драматический, насыщенный значительными событиями и выдающимися историческими личностями, важнейшими преобразованиями в сфере государственного устройства и управления, что требует особого внимания к их изучению.

Административно-территориальное устройство (АТУ) представляет собой разделение территории государства на административно-управляемые части, в рамках которых осуществляется управление государственными делами или самоуправление населения (местное самоуправление), создаются органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Термины АД и АТУ не являются синонимами, так как первый означает процесс деления территории государства на административно-территориальные единицы, а второй – соединяет в себе два элемента государственности: территориальное деление и систему государственных органов. К основным изменениям сети административно-территориального деления (АД) относятся увеличение или уменьшение числа административных единиц. Эти изменения происходят в результате реформ АТУ, проведение которых вызывается политическими потребностями государства. Для России с ее огромной территорией сетка АД и его устройство всегда было одной из главных основ существования государства.

В этом пособии анализируется эволюция АТУ России, в том числе на украинских землях, начиная с 1708 г. (первых реформ Петра I). Период до 1917 г. рассматривается в границах Российской империи, а после – в рамках границ РСФСР, Украины, СССР и Донбасса.

В учебном пособии на основе привлечения разнообразных источников, опубликованных документов и научных работ рассматриваются административно-территориальные реформы, анализируются их причины, сущность, ход, сложности и особенности в соответствии с трансформациями обществ, государств и регионов на обозначенных географических просторах.

В историческом аспекте рассматриваются изменения в общественной политической жизни и административно-территориальном устройстве царской России, СССР, Украины и Донбасса. Важной частью пособия являются факты и события, связанные с расселением, социальной структурой, хозяйственным и культурным развитием национальных меньшинств, освещение малоизвестных страниц истории национально-государственного строительства.

Материал пособия иллюстрируется таблицами, в которых даются сведения о различных территориальных образованиях, демографических процессах, изменениях в АД Украины и Донбасса. К нему прилагаются ряд документов, терминологический словарь и литература.

Учебное пособие предназначено для самостоятельной работы студентов дневной формы обучения по специальности «История», может быть использовано при разработке ряда курсов по историческому краеведению, чтении специальных курсов по историческим дисциплинам, проблемам государственного и муниципального управления, географии и др.

Результаты исследования являются актуальными при проведении практических занятий по ключевым разделам курса, составлении справочных краеведческих изданий, имеют прикладное значение для работников местной администрации и самоуправления.

ТЕМА 1 АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII – начале XX ст.

1.1 Создание унифицированной системы административно-территориального деления Российской империи. Окончательная ликвидация украинской автономии, введение общероссийского государственного устройства в XVIII ст.

Административно-территориальное деление на большей части украинских земель сформировалось в основных чертах в XVIII ст. Его истоки берут начало с реформ Петра I. Они были вызваны тем, что существовавшая в то время система административного деления России сильно устарела и усложняла отношения между центром и провинцией, а само управление уездами было крайне громоздким. Другой важной причиной административных реформ Петра I была необходимость создания новой системы финансирования и материального обеспечения армии и флота в ходе Северной войны 1700–1721 гг.

До проведения Петровских реформ территория России делилась на уезды (прежние княжеские земли, уделы, приказы, разряды). Их число в XVII ст. составляло 166, не считая многих волостей. Они имели разное происхождение и разные статусы. Эта система складывалась во многом стихийно.

Строительство цивилизованного и успешного государства потребовало от Петра I создать первую в истории России унифицированную систему АД. Указом от 18 декабря 1708 г. Петр начал осуществлять губернскую реформу, в соответствии с которой Россия была разделена на 8 огромных губерний, а прежние уезды были отменены. Губернии состояли из городов и прилегающих к ним земель во главе с губернаторами или генерал-губернаторами, которые

выполняли административную, полицейскую, финансовую и судебную функции.

Но неизбежное усиление власти на местах заставило Петра I пересмотреть губернскую реформу с целью ограничения власти губернаторов. С 1712 г. Вводится трехзвенное деление (губерния-провинция-уезд). Малороссия имела свое гетманское управление, но в городах края находились русские гарнизоны. В военном отношении Малороссия управлялась русским губернатором.

Когда выяснилось, что война со Швецией подходит к концу, Петр I задумался над устройством страны для мирного времени. В 1719 г. была проведена еще одна реформа административного деления, согласно которой губернии делились на провинции во главе с воеводой. С этого времени провинции становятся основной единицей областного управления. Каждая провинция делилась на 5 дистриктов, состоявших из 1500–2000 дворов. Во главе каждого дистрикта стоял для управления земский комиссар. Провинциальный воевода не был подчиненным губернатору, за исключением вопросов военного характера.

В 1727 г. были ликвидированы дистрикты, а сами губернии стали делиться не только на провинции, но и на уезды, из состава Киевской губернии была выделена Белгородская губерния, в которую были включены часть Украинской линии и 5 полков слободских казаков.

В 30-х – 60-х гг. XVIII ст. новых, значительных изменений административно-территориального деления не отмечалось. Число губерний и приравненных к ним областей увеличилось до 20, а провинций – до 66.

Следующий крупнейший этап административно-территориального деления страны связан с Екатериной II и ее реформами, а также приобретением новых территорий.

В результате русско-турецкой войны 1768–1774 гг. в состав Российской империи вошло Приазовье, Крым был объявлен независимым от Турции. С этого момента началось централизованное заселение степи оседлым населением. Среди новых поселенцев было много русских, сербов и греков,

которым царское правительство выделило в этих местах обширные земли. В дальнейшем, вплоть до 1775 г., административное устройство России оставалось относительно стабильным.

Придя к власти, Екатерина II подписала 10 ноября 1764 г. законы об административной реформе на Левобережной Украине. Законодательную основу реформы составили именные указы «О сложении графом Разумовским гетманского чина, об увольнении его от всех малороссийских дел», «Об учреждении в Малороссии вместо гетманского правления Малороссийской коллегии под председательством графа П. А. Румянцева».

Реформа была направлена на реализацию верховной властью курса на дальнейшую централизацию управления Малой Россией. Главным условием достижения цели Екатерина II считала подбор разумного и удобного ей руководителя региона, каким стал генерал-губернатор П. А. Румянцев.

Начало административно-территориальным изменениям во второй половине XVIII в. было положено образованием в 1764 г. Новороссийской губернии, в которую вошли Новая Сербия, заселенная балканскими славянами в качестве административно-территориальной единицы на Правобережной Украине, в также упраздненная другая сербская республика – Славяносербия с главным городом Бахмут. В том же 1764 г. на Левобережной Украине была образована и первая Малороссийская губерния с центром в Чернигове в качестве административно-территориальной единицы Российской империи, которая включала в себя 10 полков Гетманщины. В 1765 г. из южной части Белгородской и Воронежской губерний (в основном Слободжанщина) была сформирована новая Слободско-Украинская губерния с центром в Харькове, которая в первый раз просуществовала до 1780 г.

В результате русско-турецких войн 1768–1774 гг., 1787–1791 гг., ликвидации в 1764 г. Гетманщины (образовалась в 1648 г.), Запорожской Сечи в 1775 г. под властью Российской империи оказались огромные территории между Бугом и Днепром, Крым, Северное Причерноморье, украинские земли. После второго (1793 г.) и третьего (1795 г.) разделов Польши в состав

Российской империи вошли также Киевщина, Брацлавщина и Волынь. Официально они назывались Юго-Западным краем России.

В 1775–1785 гг. была проведена кардинальная реформа АД Российской империи, в соответствии с которой новые губернии создавались на отвоеванных территориях, размеры ранее образованных губерний были уменьшены, а провинции ликвидированы.

После присоединения новых земель к России на них было распространено общероссийское административное устройство. В 1775 г. Екатерина II ввела на территории Российской империи, в том числе и на новых землях на юге России, губернское деление, как и во времена Петра I. Согласно реформе АД губернии делились на провинции и уезды. Была также учреждена такая большая административно-территориальная единица как генерал-губернаторство, просуществовавшая до 1917 г. Генерал-губернатора назначал и увольнял сам император, который имел фактически неограниченную власть.

Губернская реформа была начата Екатериной II с образования на завоеванных землях в 1775 г. из Бахмутской провинции Новороссийской губернии и земель, отошедших к России по Кючук-Кайнарджийскому мирному договору, второй Азовской губернии (первая – в 1708 г.), в состав которой вошли также земли донских казаков. Губерния состояла из двух провинций: Азовской и Бахмутской, которые были разделены на 9 уездов.

Заселению и хозяйственному освоению Новороссии мешали частые турецко-татарские набеги. Чтобы подорвать экономически Крымское ханство, а заодно и заселить пустующие земли на юге, царское правительство предложило крымским христианам переселиться в пределы России. Оно склонило греков, армян, молдаван и грузин переехать на земли Азовской губернии. В 1778 г. более 31 тысячи христиан Крыма переехали в Азовскую губернию. Осенью 1779 г. часть греков была переведена в Бахмутский и Торский уезды, а более 12 тысяч армян поселились в низовьях Дона, вблизи Ростова, где основали город Нахичевань.

Расселение греков, грузин и молдаван в междуречье Кальмиуса, Берды и Волчьей осуществлялось в 1780 г. В августе 1780 г. 3000 греков вошли в

оставленное запорожцами в устье реки Кальмиус селение и на месте бывшей крепости Домаха начали строить город Мариуполь. В том же году греки основали 21 сельское поселение: Богатырь, Камара, Карань, Константинополь, Малый Янисоль, Мангуш, Сартана, Старый Крым, Урзуф, Ялта и др.

В 1781 г. провинции были упразднены. Левобережье, как и вся империя, делилось на губернские и уездные территориальные единицы, в основу которых был положен принцип народонаселения. Губернии создавались на территории с количеством 300–400 тыс. душ мужского пола, уезды – 20–30 тыс. Территории, выделенные в губернии и уезды, делились с учетом возможностей содержания и размещения там государственного аппарата, управления войсками и полицией. При этом, практически не принимались во внимание объективные факторы: природное и историческое своеобразие территорий, особенно развитие экономики, национальный состав населения, отдаленность населенных пунктов от губернских и уездных центров.

В марте 1783 г. Азовская губерния была объединена с Новороссийской губернией, которая вошла в состав Екатеринославского наместничества (губернии). Территория Донбасса, входившая до этой реформы сначала в состав Новороссийской, а затем Азовской губернии, после их слияния в 1783 г. оказалась в составе Екатеринославского наместничества. В конце XVIII ст. площадь Екатеринославской губернии составила 63,4 тыс. кв. км., население – более 2-х млн чел. (украинцы, русские, немцы, греки, армяне, сербы, болгары, молдаване, евреи и др.). В губернии насчитывалось 10 городов и 15 местечек.

В апреле 1783 г. к России был присоединен Крым, в результате чего создаются предпосылки для возрождения края. В 1784 г. Крым стал частью Таврической области. Здесь за короткое время выросли новые города: Севастополь, Симферополь, Евпатория и др.

В результате русско-турецкой войны 1768–1774 гг. к России отошло все Северное Причерноморье. Тем самым, завершилась многовековая борьба русского и украинского народов против агрессивных действий Турции и

Крымского ханства. Россия окончательно утвердилась на Черном море и стала одним из самых могущественных государств Европы.

Ее Причерноморские и Приазовские степи были успешно заселены на огромных и малозаселенных пространствах. До 1796 г. в Новороссии не было крепостного права, что привлекало туда беглых крестьян. Благодаря заселению Новороссии в конце XVIII ст., где с XIII ст. существовало «Дикое поле, в пределах современной Донецкой области существовало около 500 поселений (городов, сел, слобод и др.), население которых доходило до 250 тыс. чел. Наиболее заселенным был Славянский уезд (229 селений), а наименее – Мариупольский (136 селений), 98 % населения этих уездов составляли крестьяне. На все остальные группы населения приходилось менее 2 %. Среди них горожане составляли менее 1 % от общего количества населения. Национальный состав края был представлен в основном украинцами, русскими, греками, молдаванами. Однако в Мариупольском уезде основную часть населения составляли греки, после них шли украинцы и русские.

В конце XVIII ст. статус города имели три поселения: Бахмут с населением 8 тыс. чел., Славянск – 6 тыс. чел. и Мариуполь – 4,5 тыс. чел. В Бахмуте и Славянске варили соль, в Мариуполе развивался рыбный промысел.

С приходом к власти Павла I были упразднены Екатеринославская губерния и Таврическая область (1796 г.), объединенные в огромную Новороссийскую губернию (ее центр Екатеринослав был переименован в Новороссийск). Упразднению подверглись также Черниговская, Киевская и Новгород-Северская губернии, которые были объединены во вновь образованную Малороссийскую губернию с главным городом Чернигов. Главной идеей реформ Павла I было укрупнение губерний и уездов с целью уменьшения их численности и снижения расходов казны, что нашло отражение в изданном им в 1798 г. указе «О новом разделе государства на губернии», который вводил в Российской империи единую систему административно-территориального устройства: губерния-уезд, волость. По отношению к населению волостное правление выполняло лишь налоговые функции.

Среди украинских земель, которые в конце XVIII – нач. XIX ст. находились в составе Российской империи и составляли ее юго-западную часть, которую называли Надднепрянская Украина, Приднепровье, выделялись четыре региона: Слобожанщина, куда входила значительная часть нынешнего Донбасса, Левобережная Украина, Правобережная Украина, Южная Украина. В состав Левобережных украинских земель входили часть Приднепровья и Слобожанщина. В официальных документах Левобережную Украину называли Малороссией.

В состав правобережной части Приднепровья входили Киевщина, Брацлавщина и Волынь, которые после второго (1793 г.) и третьего (1795 г.) разделов Польши вошли в Российскую империю. Официально они назывались Юго-Западным краем России.

1.2 Дальнейшая централизация системы управления в условиях территориального деления российских и украинских земель в XIX – нач. XX ст.

В XIX ст. на юге России и особенно в Донбассе быстро росла численность населения, небывалыми темпами развивалась промышленность. Однако, административно-территориальное устройство России не соответствовало времени. Оно было устаревшее и реально мешало людям продуктивно заниматься хозяйственной деятельностью, а проще говоря, мешало нормально жить. Так, например, значительная часть территории Донбасса, Бахмутский уезд, Юзовка, Мариуполь входили в Екатеринославскую губернию и в земли Области Войска Донского одновременно, северо-западная его часть (Славянск, Краматорск и Старобельск) были в составе Слободско-Украинской (с 1835 г. – Харьковской) губернии, южная и восточная часть края (Новоазовский, Старобешевский, Шахтерский и Амвросиевский современные районы) входили в Миусский округ Области Войска Донского.

Было очевидно, что страна нуждалась в очередных административных реформах. Начало им было положено в первой половине XIX ст. При этом преследовалась цель централизации государственного аппарата управления. С того времени изменения внутренних территориальных границ стало обычной практикой.

Новый император Александр I уже в 1801 г. приступил к реформам органов государственной власти, составной частью которых стали изменения в системе АД России. Так, в 1802 г. им была ликвидирована Новороссийская губерния, которая просуществовала всего 6 лет. Вместо нее были созданы три губернии: Николаевская (с 1803 г. – Херсонская), Таврическая и Екатеринославская губерния с частями Донецкого, Бахмутского и Мариупольского уездов.

Таким образом, территория современной Донецкой области к западу от реки Кальмиус в 1803 г. вошла в состав Екатеринославской губернии, а земли к востоку от Кальмиуса – в состав Области Войска Донского.

В 1802 г. Малороссийская губерния снова была разделена на две губернии: Полтавскую и Черниговскую. Название Малороссия, малороссийский употреблялось относительно всего юго-западного края на протяжении XIX – начала XX ст., хотя также употреблялось название Украина.

В 1805–1806 гг. в результате разукрупнения Екатеринославской губернии был образован Александровский уезд, в который вошла часть Мариупольского и Павлоградского уездов.

Однако более значимые изменения происходили в административном устройстве казачества, проживавшего на территории Юга России. Самыми многочисленными в российской империи были донские казаки, которые размещались на отдельной территории, называвшейся Область Войска Донского. В ее состав входила часть современных Донецкой и Луганской областей (с 1786 по 1918 гг.). В 1802 г. территория Войска Донского была разделена на 7 округов, в т. ч. Донецкий и Миусский, в которые входили части территорий нынешних Донецкой и Луганской областей.

В 1832 г. было образовано еще одно объединение казаков – Азовское казацкое войско из числа тех казаков, которые вернулись из Задунайской Сечи. Это было связано с тем, что в первой четверти XIX ст. Задунайская Сечь, созданная казаками Запорожской Сечи после ее ликвидации в 1775 г., находилась в состоянии глубокого кризиса, что стало одной из основных причин перехода казаков в российскую империю. Жизнь вдали от родины под властью Турции большинству из казаков оказалась не по душе. В 1828 г. из Задунайской Сечи на сторону России перешло около двух тысяч казаков. Затем их число резко возросло. Из них и было создано Азовское казацкое войско на территории между Бердянском и Мариуполем.

Азовские казаки патрулировали Черноморское и Азовское побережье и защищали южные границы России от турок, принимали активное участие в Крымской войне (1853–1856 гг.). В 1865 г. Азовское казацкое войско было ликвидировано. Часть азовцев переселилась на Кубань, а другая часть была обращена в крестьянское сословие.

К середине XIX ст. из 10 генерал-губернаторств России три располагались в Приднепровье (Левобережье), три – на Правобережье и три – на Юге. В состав трех генерал-губернаторств на украинских землях входило 9 губерний во главе с губернаторами (см. таблицу 1). Губернии делились на уезды, во главе которых стояли исправники.

Таблица 1 – Административно-территориальное устройство украинских земель в составе Российской империи в середине XIX в.

Правобережье	Левобережье и Слобожанщина	Юг
<i>Генерал-губернаторства</i>		
Киевское	Малороссийское	Новороссийско-Бессарабское
<i>Губернии</i>		
Киевская, Волынская, Подольская	Черниговская, Полтавская, Харьковская	Екатеринославская, Таврическая Херсонская

Административно-территориальное деление не учитывало этнического состава населения. Так, например, на Левобережье украинцы составляли 95 %, на Слобожанщине – 86 %, на Юге – 74 %. Сложившееся в середине XIX в. административно-территориальное деление просуществовало до конца Первой мировой войны.

В середине XIX ст. Российская империя переживала глубокий социально-экономический и политический кризис. Необходимость реформ системы управления становилась очевидной. Поэтому царское правительство в 60–70-х гг. осуществило ряд радикальных административных реформ, которые открывали путь для капиталистического развития страны. С начала 70-х гг. наиболее динамичным промышленным районом не только Украины, но и всей Европы, стал Донбасс.

Развертыванию промышленного переворота способствовала и политика правительства, направленная на преобразования государственного управления страной. С приходом к власти Александра II система государственного управления стала существенно меняться. В условиях развития капитализма нужны были новые структуры управления, которые бы способствовали преобразованию феодальной монархии в буржуазную. С этой целью в 60–70-е гг. XIX ст. были проведены административные реформы. Важнейшей из них стала земская реформа 1864 г., которая впервые в истории России вводила выборные органы местного самоуправления – земства. Согласно «Положению о губерниях и уездных земских учреждениях» земства избирались на три года и состояли из уездных и губернских земских собраний и управ. В их компетенцию входила хозяйственная деятельность, охрана здоровья, образование, благоустройство территории и др.

Создание земств способствовало оживлению общественно-политической жизни, вовлечению в них широких слоев населения, в частности, крестьянства.

На юге России земские учреждения с 1865 г. существовали в Полтавской и Черниговской губерниях, с 1866 г. – в Екатеринославской губернии, в том числе и на территории Донбасса. Только на Левобережной Украине было

создано 6 губернских и 60 уездных земских управ. В конце XIX ст. земства существовали в 34 губерниях России, в т. ч. – в 9-ти Левобережных и Южных губерниях Украины.

С развитием промышленности начался быстрый рост численности населения, формировались заводские поселки. Согласно переписи населения 1897 г. в Бахмутском уезде Екатеринославской губернии проживало более 333 тыс., а в Мариупольском – более 254 тыс. чел. Крупными промышленными центрами стали города Горловка (30 тыс. чел.), Бахмут (более 30 тыс. чел.), Макеевка (20 тыс. чел.), Енакиево (16 тыс. чел.). Что касается Юзовки, то, несмотря на ее промышленный потенциал и большую численность населения (29 тыс. чел.), владельцы Новороссийского общества умышленно противились преобразованию ее из поселка в город, так как не хотели нести расходы на его благоустройство.

Административные изменения в России и на Украине завершились к концу XIX ст. Они имели прямое отношение к Донбассу, который по своему административно-территориальному устройству развивался наравне с остальными регионами России и Новороссии и все больше превращался в единый обширный цельный регион.

На практике сложившееся административно-территориальное-устройство породило острые противоречия между чиновниками госаппарата и выборными органами, что оказало влияние на дальнейшую судьбу страны и радикальные настроения в обществе в начале XX ст.

Наиболее серьезное осмысление исторических событий в связи с новым расчленением территории Украины находим у М. Драгоманова – украинского ученого, публициста и общественного деятеля, который считал, что драма российской части Украины в том, что вместо одного украинского народа в России перед миром возникли три его части – Малороссия, Слободская Украина и Новороссия, причем последнюю (бывшие вольности Войска

Запорожского) начальство делило на губернии, сгоняя украинцев со всех земель и разбавляя другим этническим элементом¹.

К началу XX ст. на землях Малороссии и Новороссии существовали следующие административно-территориальные единицы:

1. В состав Малороссии входили Киевская, Волынская, Подольская, Полтавская и Черниговская губернии.

2. В состав Новороссийского края входили Бессарабская, Херсонская, Таврическая, Екатеринославская и Ставропольская губернии. Земли к востоку от Кальмиуса относились к Области Войска Донского. В этом обширном регионе сложился единый мощный, взаимосвязанный экономически и территориально цельный Донецкий регион, который охватывал значительные части Екатеринославской, Харьковской, Херсонской губерний и Область Войска Донского.

¹ См.: Драгоманов М. П. Передне слово. Вибране / М. П. Драгоманов. – К. : Либідь, 1991. – С. 276.

ТЕМА 2 ПЕРВЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ НА УКРАИНСКИХ ЗЕМЛЯХ И В ДОНБАССЕ В ПЕРИОД РЕВОЛЮЦИИ И ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ (1917–1921 гг.)

2.1 Организация административного управления на территории Украины и Донбасса в 1917–1918 гг.

В начале 1917 г. Украина представляла собой «Юго-Западный край» Российской империи, который делился на 9 губерний, 86 уездов и 1652 волости.

В. И. Ленин в работе «Критические заметки по национальному вопросу» назвал административное деление царской России (губернии, уезды) средневековым, крепостническим, казеннобюрократическим административным делением, притом в грубейшей форме. Поэтому не может быть и речи о серьезной реформе в России без уничтожения этих делений и замены их современными, отвечающими интересам единства национального состава населения¹.

Февральская революция 1917 г., приход к власти Временного правительства, ход событий, которые происходили в империи, распавшейся на части в основном по национальному принципу, не давали возможности новой власти вплотную подойти к вопросу изменений административно-территориального деления. Страну потрясали социальные и национальные революции, постоянная борьба отдельных политических сил за власть. Почти все политические силы, которые приходили к власти в Украине, пытались создать новые территориальные единицы или вносили некоторые изменения в дореволюционную АД и формировали соответствующие органы государственного аппарата с целью изменения ситуации к лучшему. Но

¹ Ленин В. И. Критические заметки по национальному вопросу / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – Т. 24. – С. 147.

ликвидацию старого АД и внедрение нового нельзя было осуществить сразу, так как для этого не было ни времени, ни денежных средств.

С поиском собственной украинской модели территориальной организации связан период становления административно-территориального устройства в Украине, который относится ко времени непродолжительного существования УНР в 1917–1918 гг.

III-й Универсал Центральной Рады, принятый 7 ноября 1917 г. провозгласил образование УНР в границах 9 губерний, заселенных в большинстве украинцами. Это – Киевская, Волынская, Подольская, Полтавская, Екатеринославская, Таврическая (без Крыма), Харьковская, Херсонская и Черниговская губернии, которые делились на уезды и волости, т. е. в Украине продолжало оставаться старое, дореволюционное АД.

Глава Центральной Рады Украины М. Грушевский даже предложил собственную модель перехода к новому административно-территориальному делению на «земли», большие чем уезды, но меньшие, чем губернии, в рамках которых должно развиваться широкое самоуправление, которое и обеспечит строительство новой Украины на основах децентрализации. Однако события в Украине в сфере государственного деления развивались иначе. Временное правительство России в августе 1917 г. определило украинскую территорию в составе пяти губерний: Киевской, Волынской, Подольской, Полтавской и Черниговской.

Однако национально-демократические силы в то время не сумели отстоять независимость Украины. Ее административно-территориальным устройством суждено было заниматься советской власти.

11–12 декабря 1917 г. в Харькове состоялся Всеукраинский съезд Советов, который провозгласил установление в Украине советской власти. В ее состав вошли 8 губерний: Киевская, Волынская, Подольская, Черниговская, Полтавская, Харьковская, Херсонская, Екатеринославская, а также три уезда Таврической губернии – Днепропетровский, Бердянский и Мелитопольский.

Основные принципы советского АТУ состояли в создании территориальных единиц, способных всячески способствовать экономическому развитию данной территории и в максимальном приближении к населению государственного аппарата, повышению его оперативности и эффективности.

Ориентируясь на Москву, украинские лидеры в правительстве Украины – Народном Секретариате – не смогли начать в декабре 1917 г. перераспределение территории и изменение АД, как этого требовало новое государственное устройство. Однако отдельные попытки в этом вопросе имели место. Прежде всего заслуживает внимания принятый 27 января 1918 г. декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О порядке изменения границ губернских, уездных и др.», согласно которому местным советам были даны широкие права. Вопросы об изменении внутренних границ губерний и уездов, указывалось в декрете, решаются только местными советами.

Лозунг «Вся власть Советам» в условиях слабости центрального правительства способствовал тому, что местные советы стали устанавливать новые границы самостоятельно. Уже в январе 1918 г. Украина начала распадаться на отдельные части, на которых возникали территориальные образования в форме советских республик. Наиболее известной из них была Донецко-Криворожская республика (ДКР), которая образовалась 30 января 1918 г. решением IV областного съезда Советов рабочих депутатов Донецкого и Криворожского бассейнов в Харькове. Съезд осудил действия Центральной Рады, которые привели к расколу Донбасса и заявил о необходимости восстановления единства Донецко-Криворожского региона в составе Советской России. Для руководства регионом было создано правительство – Совет Народных Комиссаров во главе с Артемом (Ф. А. Сергеев).

В состав республики вошли территории нынешних Донецкой, Луганской, Днепропетровской, Запорожской областей, а также частично Харьковская, Сумская, Херсонская, Николаевская и Ростовская (РСФСР) области.

9 февраля 1918 г. Украинская Народная Республика подписала мирный договор с Германией и Австро-Венгрией, которые дали правительству УНР

обещание вытеснить войска большевиков из Украины. Менее чем через неделю после подписания этого акта немецко-австрийские войска вступили на территорию Украины. Уже 1 марта они были в Киеве, а 18 марта вторглись в пределы ДКР.

19 марта 1918 г. на II-м Всеукраинском съезде Советов в Екатеринославе было принято решение объединить все государственные образования на территории Украины, в т. ч. и ДКР, для создания единого фронта против вторжения иностранных войск.

Для отпора врагу была создана Красная Армия Донбасса. Однако из-за неравенства сил она вынуждена была отступать. К началу мая 1918 г. немецко-австрийские войска полностью оккупировали территорию ДКР и формально установили власть Центральной Рады. Правительство ДКР переехало в город Царицын (РСФСР). Республика таким образом фактически прекратила существование, хотя формально она продолжала считаться самостоятельным государственным образованием.

После поражения Германии и ее союзников в Первой мировой войне (ноябрь 1918 г.) их войска стали покидать оккупированные территории Украины. В начале декабря 1918 г. в Харьков возвратилось правительство ДКР. Вскоре сюда переехало и советское правительство Украины.

17 февраля 1919 г. Совет Обороны РСФСР принял постановление о ликвидации Донецко-Криворожской советской республики («Кривдонбасса»). Это была окончательная ликвидация государственного образования на юго-востоке Украины в 1918–1919 гг.

Среди государственных моделей периода украинской революции 1917–1921 гг. особое место занимает гетманат Павла Скоропадского. В результате государственного переворота 29 апреля 1918 г. Центральная Рада была распущена и на украинских землях, включая Донбасс, с помощью немецких оккупантов возникло новое государственное образование – гетманат «Украинская Держава» во главе с генералом П. Скоропадским. Правительство П. Скоропадского отменило административно-территориальные реформы

Центральной Радой и использовало старое АТД украинских земель времен Российской империи, согласно которому Украинская Держава делилась на 9 губерний и уезды, которые возглавляли старосты. С представителями Крымского краевого правительства и Кубанской Народной Республики велись переговоры о вхождении в состав Украинской Державы на правах автономии. Однако попытки определения собственного административно-территориального устройства не были доведены до конца.

В результате прихода к власти Директории 19 декабря 1918 г. было восстановлено прежнее название государства – Украинская Народная Республика. Однако введение нового административно-территориального деления, анонсированное еще Центральной Радой, было отложено на более позднее время в силу сложности обстановки в стране. В УНР фактически сохранилось восстановленное П. Скоропадским деление на губернии и уезды. Наряду с этим, на основе Акта об объединении от 22 января 1919 г. УНР и Западно-Украинская Республика (ЗУНР) провозглашалась единая Соборная Украина, как конфедерация. Однако объединение западноукраинских земель с Украиной имело формальный характер.

В начале 1919 г. Директория утратила власть почти на всей территории Украины, а ЗУНР не смогла один на один успешно противостоять наступлению поляков.

Последующие события в Украине и Донбассе можно характеризовать простой формулой: «война всех против всех». Вся эта территория превратилась в арену боевых действий между белоказаками генерала Краснова, армией генерала Деникина и советскими войсками, которые время от времени заключали ситуативные союзы с повстанческой армией Махно. В эту борьбу постоянно вмешивались войска Антанты, Директории, Польши, в результате чего сменялись один за другим политические режимы.

2.2 Установление в Украине советской формы государственности и введение на ее землях российской модели территориальной организации (1919–1921 гг.)

1919 год вошел в украинскую историю установлением советской формы государственности и ее юридического оформления. Первым шагом на этом пути стала замена 14 января 1919 г. государства – Украинская Народная Республика – на новое – Украинская Социалистическая Советская Республика (УССР). Затем, 10 марта 1919 г., III Всеукраинский съезд советов в Харькове утвердил первую Конституцию УССР, которая закрепила советский строй в Украине. К тому времени советская власть была восстановлена на основной части территории Украины. При создании УССР в нее вошла большая часть Новороссии.

В первые годы советской власти административно-территориальное устройство существенно не менялось. Территориальное деление губерний сохранялось. Главная задача состояла в том, чтобы утвердить власть и тут было не до масштабных реформ. Органы власти ограничивались лишь практикой переименований территориальных объектов со старыми названиями, уточнением их границ, созданием некоторых новых губерний, уездов, волостей и др.

Самым крупным событием стало решение о выделении Донбасса в отдельный административно-экономический регион, учитывая его особое положение в стране. РСФСР и УССР начали между собой борьбу за право обладания восточной частью Донбасса. Еще до оккупации Донецкого региона войсками Деникина, в январе–феврале 1919 г., на его территории стали возникать органы революционной власти, которые развернули широкое движение за выделение Донбасса в единый регион и образование Донецкой губернии. В то время восточная и юго-восточная части Донбасса относились к области Войска Донского, его южная и юго-западная части к Екатеринославской губернии, а северная – к Харьковской губернии. 5 февраля 1919 г. Совнарком Украины издал декрет «О Донецкой губернии» как временной административно-территориальной единицы, в состав которой были

включены территории Изюмского и Старобельского уездов Харьковской губернии, Бахмутского, Мариупольского и Славяносербского уездов Екатеринославской губернии, а также некоторые части Шахтинского и Таганрогского округов, которые входили в состав области Войска Донского РСФСР. Это 18 уездов с городами Таганрогом, Шахты и др.

Когда весной и в начале лета 1919 г. территория Донбасса, а затем и всей Украины оказалась занятой белогвардейской армией, новосозданная Донецкая губерния была ликвидирована. Украину разделили на три области: Киевскую, Харьковскую и Новороссийскую с центром в Одессе. Административную власть осуществляли губернаторы, уездные начальники, волостные старшины. Однако такое административное устройство просуществовало недолго.

После окончательного освобождения территории Украины и Донбасса от войск Деникина начался новый этап государственного строительства. В конце декабря 1919 – начале января 1920 г. были созданы местные временные органы советской власти – военно-революционные комитеты в Луганске, Юзовке, Бахмуте, Лисичанске, Славянске, Гришино, Макеевке, Мариуполе, Дебальцево и др. Они, как правило, осуществляли власть не только в своих городах, но и в окружающих районах, создавали отделы, управления хозяйственной и культурной жизнью. 29 декабря 1919 г. был создан Донецкий губревком во главе с В. Антоновым-Саратовским, который 4 января 1920 г. рассмотрел вопрос о границах Донецкой губернии. Концентрация производства в районе, отдаленность от бывшего центра Екатеринослава, постоянная потребность в восстановлении и налаживании работы шахт, заводов, транспорта – все это указывало на то, что Донбассу необходимо было иметь сильный губернский аппарат, четкие внутренние и внешние границы. Это было в значительной степени связано с тем, что уже тогда остро стояли вопросы не только о границах и составе губернии, но и о ее принадлежности к России или Украине. После трудных переговоров между правительствами двух республик Совнарком РСФСР 23 марта 1920 г. принял решение о выделении Донецкого каменноугольного района в отдельную губернию с включением в ее состав

сельскохозяйственных уездов с тем, чтобы обеспечить губернию продовольствием. 16 апреля 1920 г. ВУЦИК и Совнарком УССР приняли постановление «Об утверждении границ и состава Донецкой губернии», которое устанавливало включение в ее состав частей Харьковской, Екатеринославской губерний и Области Войска Донского.

В отличие от 1919 г. на этот раз в Донецкую губернию, кроме Бахмутского и Славяносербского уездов Екатеринославской губернии, вошли Мариупольский, Луганский и Старобельский уезды этой же губернии несколько волостей Изюмского и Купьянского уездов Харьковской губернии, Таганрогский округ и ряд станиц Донецкого и Черкасского округов Области Войска Донского РСФСР.

В июле 1920 г. Донецкая губерния была поделена на 13 административных районов: Алчевский, Александрово-Грушевский, Боково-Хрустальный, Гришинский, Енакиевский, Каменский, Лисичанский, Луганский, Мариупольский, Славянский, Старобельский, Таганрогский, Юзовский с населением 2660 тыс. чел., из них в городах – 21 %.

Создание Донецкой губернии было своего рода попыткой оперативной адаптации старого административно-территориального устройства к изменившимся условиям. Центр не стал на данном этапе подвергать коренной ломке дореволюционное административно-территориальное деление, предпочтя временно сохранить его. Одновременно шла интенсивная подготовка к масштабной реформе административно-территориального устройства всей страны, которая должна была затронуть Украину и весь Донбасс.

Дробное деление Донбасса стало тяжелым финансовым бременем для жизнедеятельности территорий. Раздутый и без того административный аппарат стал еще большим, что вело к росту бюрократизма и беспорядкам.

Поэтому в начале 1921 г. вместо районов и подрайонов вводились 11 уездов: Бахмутский, Гришинский, Луганский, Боково-Хрустальный, Мариупольский, Славянский, Старобельский, Таганрогский, Шахтинский, Юзовский, Енакиевский. Луганск из губернского города преобразовался в центр большого уезда.

В тоже время проводилась значительная работа по преобразованию губерний и уездов на территории УССР. Курс был взят на образование таких наибольших по масштабам административно-территориальных объединений как губернии. В течение 1920 г. было образовано две новые губернии – Кременчугская и Александровская (позже Запорожская), 16 новых уездов и 337 волостей.

На конец 1920 г. территория УССР делилась на 12 губерний: Волынскую, Подольскую, Киевскую, Черниговскую, Полтавскую, Харьковскую, Одесскую, Николаевскую, Кременчугскую, Екатеринославскую, Александровскую, Донецкую, а в 1921 г. из частей Таврической губернии была создана Крымская АССР в составе РСФСР. Крымская АССР стала уникальным автономным образованием, поскольку на всем протяжении своего существования она сохраняла не национальный, а территориальный характер.

Таким образом, в ходе украинской революции 1917–1921 гг. предпринимались неоднократные попытки со стороны различных политических сил изменить и подстроить под себя административно-территориальное деление украинских земель, однако реализовать их до конца никому не удалось, вплоть до 1923 г. Советская власть в целом сохраняла старое административно-территориальное деление, ограничиваясь лишь незначительными экспериментами по образцу созданной в феврале 1918 г. Донецко-Криворожской республики, в феврале 1919 г. – Донецкой губернии, в октябре 1921 г. – Крымской АССР. И все же, по мнению историков, на данном этапе преобразований в сфере АД был некоторый экономический выигрыш, ослабла бюрократия, состоялась также эволюция органов государственного управления.

Самый главный вывод по данному периоду все же состоит в том, что с приходом к власти партии большевиков со всей остротой перед советской властью встал вопрос об изменениях в АТУ республики. Нельзя не согласиться с мнением некоторых историков также и в том, что на протяжении 1917–1921 гг. Украина существовала как унитарное государство, которое все время (за исключением периода гетманства) тяготела к федерации.

ТЕМА 3 ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УССР В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ И УТВЕРЖДЕНИЯ СОВЕТСКОЙ ТОТАЛИТАРНОЙ СИСТЕМЫ (1922 – июнь 1941 гг.)

3.1 Утверждение новой системы территориального управления в 1922–1925 гг.

В течение 1920-х гг., особенно в первой половине, были проведены широкомасштабные преобразования АТУ Украины. В условиях укрепления тоталитаризма в СССР и Украине для политического руководства все четче вставала потребность сильной государственной власти с целью не только контролировать, но и направлять общественные процессы, в первую очередь восстановление и развитие народного хозяйства. В условиях новой экономической политики (НЭП), принятой в 1921 г., экономические факторы выдвигались на передний план.

Вхождение Украинской ССР в состав СССР в декабре 1922 г. означало признание территориальной целостности Украины, существования в республике собственного государственного аппарата, предоставление определенных прав компактно проживающим национальным меньшинствам.

В тоже время, существующее территориальное устройство Украины показало, что при установлении границ административных единиц недостаточно учитывались экономические, природные, географические, исторические и др. факторы. Поэтому остро встал вопрос о создании четкой системы территориального управления, что можно было реализовать только путем реформирования АТУ. Для административно-командной системы нужен был аппарат власти, как связующее звено между «верхами» и «низами».

ВУЦИК и Совнарком УССР предприняли практические меры для создания проекта нового районирования Украины. В постановлении третьей

сессии ВУЦИК от 25 октября 1922 г. «Об административно-территориальном делении УССР и об упрощении советского аппарата» отмечалось, что необходимо осуществить постепенный переход от четырехступенчатой системы (губерния – округ – район – село) к трехступенчатой (округ – район – село) с установлением твердых норм количества населения для новых административных единиц: округ (400–600 тыс. чел.), район (25–40 тыс.), сельсовет (не менее одной тысячи чел.). Согласно постановлению этой же сессии, Одесская и Николаевская губернии были объединены в одну – Одесскую, Запорожская губерния присоединялась к Екатеринославской, а Кременчугская была расформирована. Подлежали реформированию ряд уездов, в том числе Гришинский, Дебальцевский и Славянский в Донецкой губернии.

В результате частичных реорганизаций АД количество губерний в Украине сократилось с 12 до 9, количество расформированных уездов достигло 11-ти, а новообразованных – 17-ти. Это был первый практический шаг к ликвидации губернского устройства и перехода к трехступенчатой системы АТУ республики.

В 1923 г. началось масштабное административно-территориальное деление Украины. Вторая сессия ВУЦИК VII созыва 12 апреля 1923 г. приняла решение «О новом административно-территориальном делении Украины», в котором высоко оценила опыт районирования в Донбассе и отменила волости и уезды, заменив их районами и округами во всей Украине, что привело к уменьшению количества административно-территориальных единиц. Вместо 1980 волостей и 102 уездов было создано 53 округа, которые в свою очередь делились на 706 районов. Кроме того, была определена территория сельсоветов, которая согласовывалась с территорией колхозов, что привело к уменьшению их количества с 15696 в 1921 г. до 9307 в 1923 г.

В результате реформирования АД в 1923 г. количество административно-территориальных единиц в целом по республике уменьшилось с 17778 до 10066, т. е. более чем на 43 %. Сокращение их количества позволило значительно

уменьшить штаты местных органов власти. Если в начале реформы они составляли более чем 92304 чел., то после ее завершения – 49811, что было на 46,1 % меньше. Это дало возможность сэкономить деньги и вместе с тем расширить штаты райисполкомов, доведя их до 12 чел. вместо 8.

Особое место в новой системе АТУ отводилось районам, история которых начинается с начала 1923 г. Они были созданы на базе волостей с целью улучшить управление территориями, способствовать повышению эффективности госаппарата, создать условия для участия населения в деятельности органов власти. Райцентрами были выбраны населенные пункты, которые должны были стать хозяйственными, торговыми и культурными звеньями данной территории.

Что касается округов, то они в это время не имели всеобщего распространения, хотя по замыслу реформаторов создавались с целью действенного руководства районами, их экономического роста.

Округа были почти вдвое больше, чем ликвидированные уезды. В каждую губернию вошло 5–7 округов. В Донецкой губернии согласно постановлению ВУЦИК от 7 марта 1923 г. «Об административно-территориальном делении Донецкой губернии» было создано 7 округов: Бахмутский (с 1924 г. – Артемовский), Луганский, Мариупольский, Старобельский, Таганрогский, Юзовский (с 1924 г. – Сталинский), Шахтинский.

Округа имели или явно выраженный промышленный характер, как, например, Бахмутский, Криворожский, Екатеринославский, или сельскохозяйственный, как, например, Тульчинский, Коростенский, Старобельский и другие. Округа создавались таким образом, чтобы каждый из них имел территорию с необходимыми условиями для развития хозяйственной деятельности, а их центры стояли ближе к населению, чем уездные.

Однако жизнь показала, что решения в отношении нового АТУ имели своей целью создание в первую очередь таких органов власти и управления, которые бы расширяли и укрепляли власть на местах в границах значительных по размеру территорий. Поэтому в 1925 г. власть начала второй этап реформы

АТУ УССР в деле ликвидации губерний. Поскольку округа фактически взяли на себя часть функций губерний и за два года своего существования значительно окрепли, а их аппарат успешно обслуживал районы, то было принято решение начать ликвидацию губерний, которые с образованием округов все больше утрачивали свое значение как руководящие центры и начали превращаться в передаточную инстанцию от центра к округу и скорее противодействовали, чем способствовали окончательному оформлению и укреплению новых административно-территориальных единиц.

3 июня 1925 г. ВУЦИК издал постановление «О ликвидации губерний и переходе к трехступенчатой системе управления», которое отменяло губернии и устанавливало на территории УССР с 1-го августа 1925 г. после реформирования восьми слабых в экономическом отношении округов деление на 41 округ, в т. ч. в Донбассе – 5 округов: Артемовский, Мариупольский, Луганский, Старобельский и Сталинский, т. е. на два округа меньше, чем до этого. Отсутствие прежних Таганрогского и Шахтинского округов в АДД Донбасса связано с тем, что на основе продолжительных переговоров между УССР и РСФСР об урегулировании границ, ЦИК СССР 16 октября 1925 г. принял постановление о передаче Таганрогского и Шахтинского округов из состава Украины в состав Северо-Кавказского края РСФСР. Это решение было аргументировано этнонациональными и экономическими причинами, в основном тем, что на этих территориях большинство составляли россияне.

В связи с политикой советской власти, направленной на борьбу с религиозными предрассудками и суевериями, проявлениями свергнутого общественного строя, уже в 1923 г. начались изменения названий населенных пунктов. В Мариупольском округе село Петропавловское было переименовано в Республиканское, Никольское – в Володарское, Стретенка – в Октябрьское. В марте 1924 г. Юзовка стала называться городом Сталино, а Бахмут – городом Артемовск.

Переименование населенных пунктов продолжилось и во второй половине 1920-х гг. Все чаще им присваивались имена деятелей коммунистических партий и советского государства. Особенно активно оно проходило в 1927–1928 гг. в честь десятой годовщины Октября. Так, например, в 1928 г. город Енакиево был переименован в г. Рыково, город Дмитриевск (Макеевский район) – в город Октябрьск, села Мало-Орловку и Ново-Орловку Чистяковского района – в села им. Розы Люксембург и им. Клары Цеткин соответственно.

В развитии городов Украины можно определить несколько важных процессов: становление новой системы управления, восстановление городского хозяйства, решение жилищной проблемы и др. Успешность городов зависела от политики государства, однако влияли на эти процессы и особенности промышленных регионов, в частности, Донбасса, в котором доля городского населения была наивысшей в Украине. В 1926 г. городское население Донбасса составляла 33 % населения региона (960 тыс. чел.), в то время как городское население Украины составляло лишь 18 % (5376 тыс. чел.). В Донбассе тогда было 8 городов: Артемовск, Луганск, Мариуполь, Старобельск, Сталино, Славянск, Енакиево и Дмитриевск, 157 поселков городского типа и 147 сельских советов.

Важной особенностью реформы АТУ было то, что в процессе районирования внесен этнический принцип – вплоть до образования национальных советов, районов и Молдавской автономии, издание на национальном языке книг, журналов.

К внедрению национального принципа в систему районирования правящей партией побудил целый ряд обстоятельств, главными из которых были недовольство национальных меньшинств политикой советской власти в земельном вопросе и системой налогообложения, эмиграционные настроения и др.

Власть не могла также не считаться с тем, что национальные меньшинства составляли 5,8 млн. чел., или 20 % населения республики. Из 29 млн. населения Украины, россияне составляли 2,7 млн., евреи – 1,6 млн., поляки – 476,4 тыс.,

молдаване – 257,8 тыс., греки – 104,7 тыс., болгары – 92,1 тыс. и много представителей других национальных групп.

Первые правовые акты, которыми регламентировалось выделение национальных районов появились летом 1924 г. (постановление ВУЦИК и Совнаркома УССР «О выделении национальных районов и советов» от 29 августа 1924 г.). В том же году было выделено 5 немецких национальных районов: Молчанский и Пришибский в Екатеринославской губернии, Зельцкий и Ландауский – в Одесской губернии, Люксембургский – в Донецкой губернии.

На 1 января 1926 г. было образовано 593 национальных совета, в т. ч. 90 российских, 185 немецких, 27 греческих, 13 чешских, 1 белорусский, 111 польских, 100 еврейских, 53 болгарских, 9 молдавских. Наибольшее количество национальных районов и советов было создано для российского населения Донбасса. Еще со второй половины XIX в. значительная часть русских осели на территории Луганского округа. По данным переписи 1926 г. их численность здесь составляла 42,6 % от общего количества населения, а украинцы – 41,9 %.

Уже в 1927 г. в Луганском округе были образованы три национальных российских района: Старо-Луганский (89,4 % русских), Сорокинский (72 % русских) и Петровский (76 % русских).

В 1930 г. в Украине функционировало 25 национальных районов: 8 российских, 7 немецких, 3 болгарских, 3 еврейских, 3 греческих и один польский, а также 1081 национальный сельский и поселковые советы. Кроме того, на территории Украины существовали смешанные по национальному составу административные единицы.

Вскоре стало ясно, что новая структура лишь усложнила задачу управления. Сопротивление на местах политике коллективизации пугало правящую партию перспективой сепаратистских проявлений. Поэтому было решено идти путем децентрализации. Недолго продолжался и «национальный ренессанс», который дал толчок экономическому и культурному возрождению

этнических групп населения. Уже в начале 1930-х гг. был взят курс на ликвидацию национальных образований в Украине (см. таблицу 2).

Таблица 2 – Динамика роста и падения количества национальных административно-территориальных единиц в Украине

Год	Национальные районы							Национальные сельские и поселковые советы											
	российские	немецкие	греческие	еврейские	польские	болгарские	ВСЕГО	российские	немецкие	греческие	еврейские	польские	болгарские	чешские	молдавские	албанские	белорусские	шведские	ВСЕГО
1925	–	7	–	–	1	4	12	162	160	8	33	87	25	7	62	3	1	1	549
1927	9	7	–	1	1	4	22	287	226	22	55	124	37	12	58	3	2	1	827
1930	8	7	3	3	1	3	25	422	254	30	156	151	45	12	–	3	4	–	1081
1939	–	–	1	–	1	1	3	–	29	4	–	–	17	–	–	–	–	–	50

В конце 1930-х гг. политика коренизации фактически переросла в насильственную борьбу против всех национальных меньшинств и была свернута. Разрушение достижений в сфере национально-культурной жизни завершилось ликвидацией не только национальных районов и советов, но и школ, а позитивный опыт в этом вопросе был незаслуженно осужден.

В целом, реформы АТУ Украины в 1920-х гг. сыграли большую роль в сокращении, перестройке и совершенствовании государственного аппарата, его укреплении и приближении к населению, повышении его роли в хозяйственном и культурном строительстве. К негативным последствиям реформы АТУ следует отнести то, что произвольное и бесконечное перекраивание территории сверху не могло не сказаться на территориально-экономических связях, которые существовали между районами, особенно среди национальных меньшинств. В тоже время реформа подготовила почву для радикальной перестройки административно-территориального устройства Украины и Донбасса. Она и стала содержанием следующего этапа развития административно-территориальной организации Украины, который приходится на 1930-е гг.

3.2 Формирование экономического и административного районирования на территории УССР в конце 20-х – нач. 30-х гг.

Сложная внутривластная обстановка в стране, развернувшаяся «наступление социализма по всем фронтам», коллективизация и индустриализация требовали оперативного решения управленческих проблем, что, в свою очередь, приводило к постоянным трансформациям административно-территориального устройства в стране. Кроме того, формирование командно-административной системы с ее жесткой структурой, связями по вертикали и централизацией диктовало иную, по сравнению с периодом НЭПа, логику административных реформ. Если в 1920-е годы ведущей была идея экономической специализации административно-территориальных единиц и соответствующее ей административно-территориальное деление на крупные округа, то с начала 1930-х годов преобладали тенденции дробления регионов на районы и превращения их в зависящие от центра объекты.

Экономическая и политическая ситуация в стране требовали новой перестройки системы управления, расширения прав местных органов государственной власти, преобразования районов в основное звено АТУ, где бы непосредственно решались вопросы объединения крестьян в колхозы, где бы реализовывались планы социалистического строительства.

В 1930 г. началась новая реформа АТУ. 2 сентября ВУЦИК и Совнарком УССР приняли постановление «О ликвидации округов и переходе на двухступенчатую систему управления». Был осуществлен переход на уровень управления: центр-район, что отвечало новым условиям, которые сложились в Украине. Район был признан основной единицей АД. В республике тогда еще не существовало областей, как это было в России. И вместо того, чтобы образовать их путем укрупнения округов, было принято менее удачное решение.

Вследствие этих изменений вся территория Украины с 15 сентября 1930 г. распределялась на 503 административные единицы: Молдавская АССР, 484 сельских районов вместо 680 и 18 городов республиканского подчинения. Только в Донбассе на территории 5 округов было создано 17 районов, из которых 7 были национальными. Таким образом, в 1930 г. вся территория УССР была заново районирована.

Новое деление территории республики и Донбасса, которое пришло на смену трехступенчатой системе (центр–округ–район), существовавшее с 1925 г., очень быстро проявило недостатки управления. В условиях роста темпов индустриализации, расширения колхозного движения на районное звено выпала большая нагрузка. Районы не справлялись со своим назначением и недостаточно влияли на развитие экономики и сельского хозяйства. Руководство большим количеством районов из центра негативно сказывалось на оперативности и всей деятельности советского госаппарата. Такое положение привело к ослаблению принципа централизма в руководстве.

Кроме того, механическое объединение мелких районов поставило в сложное положение сельских жителей, которые утратили возможность пользоваться услугами больниц, магазинов, социальных учреждений, которые размещались в отдаленных райцентрах.

Управлять большим числом районов из одного центра оказалось слишком тяжело. Неэффективность данной системы управления можно объяснить еще и тем, что одним из жгучих вопросов в советском строительстве была проблема кадров, из-за массовой неграмотности населения, низкого уровня общей и политической культур. Если на руководящие должности в губерниях, а затем в округах, подбирались относительно подготовленные, образованные работники, то с основной массой советского аппарата на селе дела обстояли хуже. Первый секретарь ЦК КП(б)У С. В. Косиор, глава правительства В. Я. Чубарь и другие руководители Украины признавали, что из-за поспешности в осуществлении

реформы сельские районы оказались без достаточного управления в ответственный момент становления колхозного строя.

Несмотря на усилия партийных и хозяйственных органов, темпы роста произведенного национального дохода в 1931 г. начали падать. Насильственная коллективизация привела к ухудшению урожайности и валового сбора сельскохозяйственных культур, резкому сокращению поголовья скота.

Несмотря на усилия партийных и хозяйственных органов, темпы роста производственного национального дохода в 1931 г. начали падать. Насильственная коллективизация привела к ухудшению урожайности и валового сбора сельскохозяйственных культур, резкому сокращению поголовья скота.

В условиях, когда области еще не были созданы, а их административный аппарат только формировался, обременительные для центра прямые связи с районами фактически прекратились. Недостатки в сфере административно-территориального управления стали дополнительным фактором углубления кризисных явлений в сельском хозяйстве.

Однако несмотря на ряд негативных факторов в проведении реформы АТУ на данном этапе, они в целом сыграли положительную роль и дали возможность руководству республики прийти к выводу, что создание эффективной модели района можно было только путем образования промежуточной структуры управления между центром и районом. Это звено должно было бы осуществлять связь низовых структур с центром и в тоже время объединять, координировать и направлять деятельность городских, районных, сельских и поселковых советов.

3.3 Совершенствование системы управления народным хозяйством в 1932–1939 гг.

В 1932 г. украинская власть восстановила трехступенчатую систему управления, где высшим звеном определялась область. 9 февраля 1932 г. сессия ВУЦИК приняла постановление: «Об образовании областных исполнительных комитетов на территории УССР», в котором признавалась нецелесообразность дальнейшего увеличения районов и в связи с этим отмечалось, что области в Украинской ССР создаются с целью успешного выполнения заданий второй пятилетки, усиления руководства всеми отраслями народного хозяйства и культурного строительства. Было признано целесообразным разделить территорию Украины на пять областей: Киевскую, Винницкую, Днепропетровскую, Одесскую и Харьковскую. Это означало, что в УССР создавалась новая система управления: центр–область–район.

Термин «область» встречался еще в дореволюционной России. Области, как административно-территориальные единицы, входили в то время в генерал-губернаторства и находились обычно на окраинах государства или на землях казацких войск, как, например, Область Войска Донского на юге России. С 1923 г. областное деление существовало в РСФСР и полностью себя оправдало, а поэтому было использовано в качестве примера при реформировании АТУ в Украине.

Областное деление республики вступило в действие с 27 февраля 1932 г. Каждая область включала районы и города областного подчинения. Кроме пяти областей в состав УССР входили Молдавская АССР и 17 промышленных районов Донбасса, которые подчинялись непосредственно центру республики.

2 июля 1932 г. ВУЦИК принял постановление «Об образовании Донецкой области в Донбассе», центром которой сначала был определен г. Бахмут, а с осени 1932 г. – город Сталино (с 1961 г. – Донецк). В постановлении ВУЦИК указывалось, что область создается, чтобы приблизить и улучшить качество

оперативного руководства развитием промышленности и культурнобытовыми процессами Донбасса, усовершенствовать плановость, обеспечить сельскохозяйственную базу для нужд производства и рабочего снабжения.

В состав Донецкой области вошли территории трех округов нынешней Донецкой области и два округа Луганской области, на которых было образовано 15 административно-территориальных единиц Донбасса (города и районы), 13 районов Харьковской области, 5 районов Днепропетровской области. Таким образом, Донецкая область включила в себя в общей сложности 10 городских советов и 23 района. Она отличалась от других областей УССР высоким уровнем индустриализации, прежде всего развитием угольной промышленности, металлургии и машиностроения.

Органы власти и управления областей создавались таким образом, чтобы обеспечить единство политического и хозяйственного руководства. Областное деление должно было стать важнейшей основой для разработки и реализации народнохозяйственных планов и учета всех материальных и людских ресурсов республики.

Введение в Украине областного деления позволило впервые объединить районы преимущественно по экономическим признакам. Это был шаг вперед в территориальном устройстве Украины, что создавало условия для развития как районов, так и региона, в котором они объединялись. В новой системе АТУ высшим звеном стала область, а район занял характерную для него среднюю, связующую, и вместе с тем, опорную позицию. Такую роль он выполняет и сегодня

Итогом этой реформаторской активности власти стало фактическое возвращение АТУ к системе, которая действовала до революции:

1917 год		1932 год
губерния	–	область
уезд	–	район
волость	–	сельский, поселковый, городской советы

На конец 1933 г. в республике сложилась очень сложная и разветвленная система территориального деления и управления, которая приобрела следующее значение (см. таблицу 3).

Таблица 3 – Административно-территориальное деление УССР по состоянию на начало 1933 г.

Название административных единиц	Территория (км²)	Население (тыс. чел.)	Количество районов
Молдавская АССР	8419,3	590,30	10
Винницкая обл.	47867,0	4696,40	64
Днепропетровская обл.	73193,4	3857,07	44
Донецкая обл.	52208,5	4565,60	30
Киевская обл.	74834,9	6120,30	75
Одесская обл.	68917,1	3411,40	50
Харьковская обл.	74937,1	6031,26	60
Черниговская обл.	42703,1	2915,40	35
ВСЕГО:	443080,4	32187,73	367

Таким образом, в Украине было 7 областей, Молдавская АССР, 367 районов. Кроме того, в системе АД состояло 96 городских, 11265 сельских и поселковых советов.

В последующие годы происходило усовершенствование деления территории Украины. Создавались новые области, увеличивались и уменьшались районы и территории сельсоветов. Наиболее стабильной в системе административно-территориальных единиц выявилась область. В 1937 – первой половине 1939 г. были приняты решения о создании из ряда прежних округов и за счет крупных по площади областей девяти новых областей. Государственная политика в тот период в сфере территориальной организации основывалась на идее «разукрупнения». На XVIII съезде ВКП(б) в марте 1939 г. И. Сталин заявил, что по мнению партии, это есть наилучшим способом содействия партийным органам в их работе. Таким образом, как и ранее,

образование новых территориальных единиц обуславливалось потребностью не столько расширением относительной самостоятельности административных образований как субъектов, сколько созданием системы обеспечения выполнения решений «центра» на местах в целях достижения социально-экономической и политической стабильности в стране.

В процессе очередного реформирования системы АД самой большой в Украине оказалась Донецкая область. Управлять ею в то время было сложно. Поэтому согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 3 июня 1938 г. Донецкая область была поделена на две: Сталинскую и Ворошиловградскую (с 1990 г. – Луганская). Старобельский округ, как последний в регионе, был при этом ликвидирован.

К тому времени количество административно-территориальных единиц Донбасса значительно возросло и составило 1011 против 731 в 1932 г. (см. таблицу 4).

Таблица 4 – Сравнительное количество единиц АД по областям Донбасса на момент их создания

Наименование областей	Наименование областных центров	год образования	размер территории (в тыс. кв. км)	городов областного подчинения	городов районного подчинения	сельских районов	сельсоветов	поселков городского типа
Донецкая	Бахмут–Сталино	02.07.1932	53,02	12	13	23	620	63
Сталинская	Сталино	03.06.1938	26,5	10	16	22	356	94
Ворошиловградская	Ворошиловград	03.06.1938	26,7	4	16	27	374	79

Данные таблицы свидетельствуют, что за 6 лет после образования Донецкой области в 1932 г. в составе современных Донецкой и Луганской областей количество городов областного и районного подчинения увеличилось соответственно в 1,2 и 2,3 раза. Соответственно, количество сельских районов

выросло в 2,1 раза, сельсоветов и поселков городского типа – в 1,2 и 2,7 раза соответственно.

Историки считают, что причиной разделения Донбасса на две области является стоящая тогда задача активного освоения Донецкого региона, требовавшая больших кадровых и материальных ресурсов. В тоже время органы власти, располагавшиеся в г. Сталино, не могли в условиях отсутствия надлежащей связи и дорог эффективно заниматься проблемами развития промышленности и инфраструктуры Донбасса. Последующая хозяйственная деятельность показала, что административное разграничение частей единого экономического организма не способствовало развитию Донецкого края. Во всяком случае научного обоснования целесообразности размежевания края не было тогда и нет сегодня.

Разделение Донецкой области на Сталинскую и Ворошиловградскую означало не только начало процесса разукрупнения Донбасса, но и окончательный отказ центра от идеи существования административно-территориальной единицы макроуровня на востоке Украины. С того времени Донбасс развивается в рамках двух административно-территориальных единиц.

Важнейшую роль в системе АТУ Украины играла Сталинская область, которая занимала значительную территорию Донбасса. По переписи 1939 г. население области составляло около 3-х млн. чел., почти вдвое больше, чем в 1926 г. Если до революции 1917 г. на территории области было 4 города, то к 1939 г. на географической карте появилось еще 9 новых городов.

Насильственная коллективизация, высокая концентрация промышленности, привлечение трудовых ресурсов из разных районов СССР обусловили стремительное увеличение городского населения и ускоренную урбанизацию Донецкого региона, что связано с промышленным развитием Донецкого бассейна. Доля городского населения от общего количества жителей региона в конце 30-х гг. составляла 74 %. Однако многие населенные пункты, которые получили статус города, не отвечали элементарным условиям обеспечения населения городскими стандартами того времени.

Значительно возросла численность административных единиц городского типа в целом по Украине. В 1939 г. численность городов Украины по сравнению с 1926 г. увеличилась более чем втрое, а поселков городского типа – на 31,4 %. В городах проживало 29 % всего населения республики (см. таблицу 5.).

Таблица 5 – Рост количества городов и поселков городского типа в Украине

	1913 г.	1926 г.	1939 г.
Количество городов	103	80	264
Количество поселков городского типа	–	322	469
Удельный вес городского населения	19	22	29

Особенно быстро росла численность больших городов Украины, где было много промышленных предприятий, ставших привлекательными для сельского населения, которое активно пополняло численность индустриальных рабочих (см. таблицу 6).

Таблица 6 – Рост численности населения наибольших городов в Украине (тыс. чел.)

Годы	1897	1926	1939
Киев	248	514	847
Харьков	174	417	833
Сталино	28	106	466
Одесса	404	421	602
Днепропетровск	120	234	527
Запорожье	19	56	282
Львов	160	310	340
Луганск	20	72	215

Как видно, численность населения городов Харькова, Днепропетровска с 1926 по 1939 гг. увеличилась почти вдвое, а в городах Луганск, Сталино, Запорожье – в 3–5 раз.

Украина имела 23 города с населением около 100 тыс. жителей. Основу городского населения республики составляло ассимилированное крестьянство – новая, преимущественно низкоквалифицированная и традиционно ориентированная на тяжелый физический труд сила.

Однако, несмотря на значительный прогресс, в городах Украины проживало населения меньше, чем в большинстве стран Европы. В больших городах, которые насчитывали около 100 тыс. жителей в Украине проживало 13 %, в Польше – 13,3 %, Франции – 15,9 %, Италии – 18,4 %, Германии – 30,3 %, Англии – 39,8 %.

Реформы 1930-х гг. показали, что в сталинской модели АТУ, которая в своей основе до сих пор сохраняется структурно, область, район и город представляли собой такие административно-территориальные опорные единицы государства, которые способствовали укреплению позиций советской командно-административной системы. Однако они часто не отвечали историческим, этническим, географическим особенностям, а их границы были проведены преимущественно по государственной выгоде.

3.4 Распространение советского административно-территориального устройства на новоприсоединенных западноукраинских землях (сентябрь 1939 – июнь 1941 гг.)

Доля этнических украинских земель Западной Украины, Бессарабии и Северной Буковины, захваченных Польшей и Румынией в годы гражданской войны в России, оказалась разной и нелегкой. Принципы их административно-территориального устройства отвечали традициям стран, в состав которых они входили.

Процесс образования нового административно-территориального устройства на этих землях был связан прежде всего с разделом территории Восточной Европы, который предусматривался секретным протоколом к советско-германскому пакту о ненападении от 23 августа 1939 г. Согласно этому протоколу советские войска в самом начале Второй мировой войны, в сентябре 1939 г., вступили на территорию Западной Украины и Западной Белоруссии, а в июне 1940 г. – на территорию Бессарабии и Северной Буковины, которые были включены в состав УССР.

С первых дней прихода на эти земли советской власти вместе с социально-экономическими и политическими происходили и административно-территориальные преобразования. Вместо старого административного деления на воеводства и уезды, которое существовало здесь до 1939 г., вводилось деление на области и районы. 4 декабря 1939 г. на присоединенной территории было образовано 6 областей: Волынская, Дрогобычская, Львовская, Ровенская, Станиславская (с 9 ноября 1962 г. – Ивано-Франковская), Тернопольская, а 17 января 1940 г. – 119 сельских и 78 городских районов. 5020 сельских и поселковых советов.

7 августа 1940 г. на территории Бессарабии и Северной Буковины были образованы Черновицкая и Аккерманская (с декабря 1940 г. – Измаильская) области. На территориях этих областей вводилось районное деление. Только в Черновицкой области было организовано 15 районных и 335 сельских советов с численностью населения 875 тыс. чел.

По советскому образцу были избраны областные, районные и сельские советы депутатов трудящихся и сформированы их исполнительные органы власти (исполкомы). Однако эти властные структуры, как и на всей территории СССР, зависели не от воли населения, а от партийных органов.

С присоединением западноукраинских земель к СССР начался процесс советизации, т. е. изменений во всех сферах жизни при активном использовании новой системы АТУ. Проведение советизации накануне Великой Отечественной войны в беспокойном, приграничном регионе, было,

пожалуй, одной из самых серьезных ошибок руководства СССР, которое было хорошо информировано о том, что происходило в городах и селах предвоенной Галиции – оплота украинского националистического движения.

После возвращения Румынией Бессарабии было принято решение создать союзную Молдавскую республику в составе СССР. В законе СССР от 2 августа 1940 г. «Об образовании союзной Молдавской ССР» перечислялись территориальные единицы, которые должны были войти в состав новообразованной союзной республики, в частности, город Кишинев, часть уездов Бессарабии, город Тирасполь. Семь бывших районов Молдавской АССР, где преобладало украинское население, оставались в составе Украины. Однако от Украины отошло Приднестровье с этническим украинским населением.

Всего на территории Западной Украины, Бессарабии и Северной Буковины в 1939–1941 г. в общей сложности было образовано 8 новых областей, 218 сельских районов, 4417 сельских и 68 поселковых советов с общей численностью населения 8,8 млн. чел.

После объединения в границах УССР украинских этнических земель территория республики увеличилась с 452 тыс. км² до 566 км², а население – до 41,6 млн. чел.

Объединение почти всех украинских земель в составе УССР – это не только продолжение реформирования АТУ на территориях, которые входили в состав иностранных государств, но и значимый процесс образования единой соборной Украины. Впервые за многие столетия украинские земли объединялись в едином государстве.

По состоянию на начало 1941 г. Украины состояла из 23 областей, 746 сельских и 68 городских районов, 255 городов, 459 поселков городского типа, 16289 сельсоветов (см. таблицу 7).

Таблица 7 – Сравнительные данные о количестве единиц АДД УССР с 1928 по 1941 гг.

Территориальные единицы	Годы			
	1928	1930	1932	нач. 1941
Области	–	–	7	23
Округа	40	5	5	–
Городские советы	80	102	158	255
Районные советы	584	483	520	746
Поселковые советы	96	96	378	459
Сельские советы	10621	10621	9261	16289
Итого	11421	11307	10329	17772

Как видно из таблицы, количество административно-территориальных единиц с 1928 по 1941 гг. увеличилось с 11421 до 17772, в том числе с 1932 по 1941 г. – более чем в 1,7 раза, что в значительной мере связано с расширением территории Украины в 1939–1940 гг.

* * *

Таким образом, в 1917–1941 гг. в основном сформировались территория и административно-территориальное деление современной Украины. Здесь и части территорий бывших Курской, Воронежской губернии и Северо-Кавказского края, и Западная Украина, а также возвращенные Румынией часть Бессарабии и Северная Буковина. На протяжении 1920–1930- гг. в Украине произошло административно-территориальное перераспределение земель. Республика отошла от уездного, губернского и окружного деления и пришла к районному и областному делению.

ТЕМА 4 ИЗМЕНЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ И ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЙОНИРОВАНИИ УССР В 40-х – 80-х гг. XX ст.

4.1 Политика руководства СССР и УССР в вопросах административно-территориального управления в послевоенный период

В начале 40-х гг. в УССР сформировалось административно-территориальное деление, которое было результатом растянутых во времени реорганизаций его отдельных звеньев. Оккупация Украины обусловила невозможность для советского руководства проведения административно-территориальных изменений. Отдельные шаги в этой сфере были сделаны сразу после освобождения республики от немецких оккупантов и окончания Великой Отечественной войны.

Первые послевоенные десятилетия характеризовались активными стремлениями власти использовать административно-территориальное деление для решения политических, идеологических, социально-экономических и управленческих задач. Административно-территориальные изменения в УССР в этот период не касались принципиальных вопросов данной проблемы. Преобразования сводились к изменению количества административно-территориальных единиц определенного уровня и к переименованию отдельных из них.

По договору между СССР и Чехословакией от 29 июня 1945 г. Закарпатская Украина была присоединена к УССР. Впервые почти все этнические украинские земли объединились в одном государстве. За пределами Украины остались Посяння, Лемковщина и Холмщина, которые в 1944 г. руководство Советского Союза оставило за Польшей. 22 января 1946 г. на присоединенных землях была создана Закарпатская область УССР.

Послевоенная УССР имела такое внутреннее деление (данные на 1 сентября 1946 г.): 25 областей, 81 город республиканского и областного

подчинения, 750 районов, 13 округов, 16435 сельсоветов, 451 поселковую и 177 городских советов.

Особое административно-территориальное построение имело Закарпатье. В этом регионе до 1953 г. сохранялось деление на 13 административных округов, введенных органами Народной Рады Закарпатской Украины в феврале 1945 г.

В политике государственного руководства в 40-е гг. особая роль отводилась переименованию административно-территориальных объектов, перенесению административных центров в менее разрушенные населенные пункты. Анализ документов показывает, что переименования обуславливались идеологическими соображениями и применялись с целью оказания влияния на сознание людей коммунистических символов. Переименование претерпели те административно-территориальные единицы и населенные пункты, названия которых имели: 1) иностранное происхождение; 2) были неблагозвучными; 3) напоминали о старых временах царской России; 4) повторялись в границах района.

Интенсивность переименований носила волнообразный характер. В течение 1941–1946 гг. на территории УССР было проведено около 5 тыс. переименований административно-территориальных объектов, названия которых связывались с досоветским периодом, имели иностранное происхождение или негативную этимологическую структуру.

Едва успели покинуть Крым эшелоны с депортированными народами, которых выселяли с полуострова якобы как немецких пособников, как местная власть начала спешно очищать полуостров от всего «чужеродного»: тюркских названий, следов греческой, армянской, немецкой, болгарской культуры. Началось самое масштабное переименование населенных пунктов Крыма, которое проводилось в три этапа: в 1944, 1945 и 1948 гг. При этом новые названия придумывали в спешном порядке. Часто они были абсолютно условными, взятыми с потолка. Возмущаться было некому: тех, для кого прежние названия были родными, выселили с полуострова.

После депортации в 1944 г. с территории Крымского полуострова крымских татар в 1945 г. была упразднена и Крымская АССР. 30 июня 1945 г. вместо автономии была создана Крымская область.

Одновременно был начат процесс переименований районов и населенных пунктов полуострова. Только в 1944–1945 гг. в Крыму переименовали 11 из 26 районов (Ак-Мечетский район стал Черноморским, Лариндорфский – Первомайским) и еще 327 сел. Очень бурно обсуждались переименования городов. Так, например, г. Джанкой мог стать Северным, Узловым или Степным. Саки – Озерным, а Бахчисарай планировали переименовать в Пушкин лишь потому, что там бывал поэт и даже написал поэму «Бахчисарайский фонтан».

В список на переименование не попали только несколько крымских городов, прежде всего таких как Севастополь и Симферополь, как города рожденные в эпоху Екатерины II. Не тронули г. Евпаторию лишь только потому, что название города связано с именем Митридата Евпатора, который воевал со скифами, а скифы, как тогда считали – это предки славян. Не попала в списки переименований и Керчь, как ведущая свое начало от древнерусского названия Корчев.

Новая и последняя волна переименований в Крыму произошла в 1948 г. В тот год Крым посетил Сталин, где встречался с местным руководством, после чего появился указ о «дочистке» Крыма, на основе которого были выселены оставшиеся в Крыму по каким-либо причинам представители «неблагонадежных» этносов. 29 октября 1948 г. город Севастополь был выведен из состава Крымской области в качестве самостоятельного административно-хозяйственного центра и отнесен к категории города республиканского подчинения. Вторым результатом встречи стало постановление Крымского обкома ВКП(б) «О переименовании населенных пунктов, улиц, отдельных видов татарских обозначений». Местные власти должны были переименовать сохранившиеся прежние названия населенных

пунктов и придумать новые имена для всех географических объектов: гор, рек, мысов, озер, долин.

На смену поэтичным, веками сложившимися в памяти людей названиями пришли безобразные, ни о чем не говорящие обозначения.

Последнее переименование было самым массовым. Новые имена получили 1062 населенных пункта и более тысячи географических названий. Дело доходило до абсурда. Так, село Биюк-Яшлав, бывшее имение крымских дворян, назвали Репино, потому что там когда-то, якобы был художник Репин. В новых названиях сел увековечивали председателей колхозов, передовиков производства, 48 сел с «военными» названиями – Дозорное, Батальонное, Резервное и др.

Политика переименований объектов АТД имела цель: формирование в обществе определенных социальных ценностей, угодных режиму. Следствием такой политики стало игнорирование исторических названий и насаждения искусственных идеологических топонимов.

4.2 Попытки советского руководства в осуществлении децентрализации управления и изменения системы территориальной организации (сер. 50-х – нач. 80-х гг. XX ст.)

Дальнейшие реформы проводились с середины 50-х до середины 80-х гг. В этот период шел процесс формирования областного звена административно-территориального деления, который включал в себя реформы, связанные с образованием новых и ликвидацией существующих областей, перенесением их административных центров, преобразованием ряда населенных пунктов в города, сменой территориальных границ и конфигураций.

Новая структура административно-территориального деления установилась после того, как территориальные границы республики значительно расширились в результате образования в 1945 г. Закарпатской

области и передачи в феврале 1954 г. Крымской области из состава РСФСР в состав УССР.

В 1954 г. произошло еще немало перемен в АТД Украины. Из частей Киевской, Полтавской и Кировоградской областей была создана Черкасская область, Каменец-Подольская область переименована в Хмельницкую, а название ее административного центра изменилось с Проскурова на Хмельницкий, к Одесской области была присоединена Измаильская область.

Начиная со второй половины 1950-х гг. на карте УССР произошло еще ряд изменений. В марте 1958 г. Ворошиловградская область переименована в Луганскую область вместе с административным центром, в мае 1959 г. была ликвидирована Дрогобычская область, а ее районы переданы в состав Львовской области.

Объединение областей было вызвано необходимостью социально-экономического выравнивания новоприсоединенных в 1939 г. территорий, реорганизацией властных структур, а передача Крыма в состав УССР создала еще и ряд дополнительных проблем, связанных с необходимостью восстановления и дальнейшего развития промышленной и социально-бытовой инфраструктуры на этих территориях.

В 1957 г. началось активное реформирование районного звена АТД с целью экономии денежных средств, которые выделялись на содержание разветвленной управленческой системы. Оно проходило в несколько этапов. В это время укрупнение сельских районов проводилось путем их объединения или раздела территорий между несколькими территориальными единицами. В целом на протяжении 1957–1959 гг. в УССР было ликвидировано 184 и создано два новых района.

Во второй половине 50-х – нач. 60-х гг. активно продолжалась политика переименований административно-территориальных объектов (единиц). Переименования имели не столько экономические, сколько политические последствия. На протяжении 1957–1958 гг. в Украине было переименовано 141 населенный пункт, 8 городских и 2 сельских района, названных в честь

В. Молотова, Л. Кагановича, Н. Хрущева, С. Буденного и др. В начале 60-х гг. проходили масштабные переименования в связи с критикой культа личности И. Сталина. Параллельно осуществлялось увековечивание имен других известных партийных и государственных деятелей, представителей интеллигенции путем переименований населенных пунктов. На карте УССР появились населенные пункты с названиями Ивано-Франковск, Руднево, Грабовское, Кропивницкое, Порик и др. В ноябре 1961 г. Сталинская область была переименована в Донецкую область вместе с административным центром, в ноябре 1962 г. Станиславская область была переименована вместе с административным центром в Ивано-Франковскую.

Для периода 1957–1965 гг. характерна одна из самых радикальных попыток преобразований административно-территориального устройства с целью создания, так называемых, административно-экономических районов. Это было вызвано стремлением руководства страны преодолеть господство ведомственных структур (министерств, управлений, служб и др.), препятствовавших эффективной реализации социально-экономических планов развития народного хозяйства. С целью децентрализации управления промышленностью Н. С. Хрущев в 1957 г. приступил к реформированию существующей системы территориальной организации и планирования. Место старой системы отраслевого (вертикального) управления через союзные министерства должна была занять территориальная (горизонтальная) система советов народного хозяйства (совнархозов). Для этого в 1957 г. создавались административно-экономические районы во главе с региональными совнархозами, в задачу которых входило управление промышленностью и строительством.

Первоначально, в 1957 г., на территории СССР было образовано 105, а в УССР – 11 совнархозов, в том числе самый крупный Донецкий совнархоз. В 1960 г. число совнархозов Украины возросло до 14. Под их контроль было передано 10 тысяч промышленных предприятий. Суть этой реформы состояла в расширении хозяйственных прав союзных республик, приближении управленческих структур к производству, сокращении управленческого

аппарата. Однако вскоре, в связи с выявившимся неравенством регионов по экономическому потенциалу и нарушением ранее сложившихся экономических связей регионов прошла волна укрупнения совнархозов. В 1962 г. число совнархозов Украины сократилось с 14 до 7 (Донецкий, Киевский, Львовский, Подольский, Приднепровский, Харьковский, Черноморский). Положение усугублялось тем, что в 1962–1964 гг. в рамках системы управления народным хозяйством через совнархозы была проведена реформа административно-территориального деления СССР. После принятия решения ноябрьского 1962 г. пленума ЦК КПСС «О развитии экономики СССР и перестройки партийного руководства народным хозяйством» началась реорганизация АТУ по производственному принципу с учетом эффективности управления народным хозяйством. С этой целью создавались областные промышленные и областные сельские советы депутатов трудящихся, а также соответствующие районные советы и их исполнительные органы. На промышленные и сельские были разделены также партийные комитеты. Этот процесс коснулся 19 областей Украины, за исключением Волынской, Ивано-Франковской, Ровенской, Тернопольской, Черновицкой и Закарпатской областей, где сохранились единые областные советы депутатов трудящихся и областные комитеты партии.

В ходе реформы началось разделение районов на промышленные и сельские, создание производственных колхозно-совхозных управлений, которые по численности населения и объемом производства существенно превышали сельские районы. Поэтому в 1962–1964 гг. началось очередное масштабное укрупнение сельских районов. Их численность была приведена в соответствие с сетью территориальных колхозно-совхозных управлений. В результате количество районов в УССР сократилось с 604 до 460. Только в Донецкой области вместо существовавших ранее 21 сельского района было образовано 9 районов: Амвросиевский, Артемовский, Великоновоселковский, Волновахский, Володарский, Красноармейский, Марьинский, Новоазовский, Славянский, к городам областного подчинения добавились Дзержинск, Красноармейск, Снежное, Харцызск и Шахтерск.

Изменения в системе сельских районов непосредственно увязывалось с реформами в народнохозяйственном комплексе. Значительное сокращение количества сельских районов в первой половине 60-х гг. было вызвано стремлением уменьшить государственные расходы на содержание органов управления, а также введения новой структуры управления сельскохозяйственным производством. Опыт существования укрупненных районов доказал неоправданность такого шага.

Механическое объединение небольших районов в крупные привело к их хозяйственной неоднородности, поставило в трудное положение сельских жителей, которые утратили удобную возможность пользоваться услугами больниц, магазинов, учреждений специальной защиты, которые размещались в отдаленном райцентре. Двухлетний опыт существования укрупненных районов доказал нерациональность такого деления и создал почву для проведения новых реформ.

Несмотря на некоторое оживление хозяйственной деятельности, недостатки реформы вскоре перевесили их достоинства. Единая экономика республики была фактически разорвана. Выявились трудности планирования на основе совнархозов, возобладало местничество, во многих регионах промышленное развитие было дезорганизовано вследствие недостатка местных сырьевых и производственных ресурсов и невозможности их перераспределения из других регионов.

Попытка децентрализации власти и управления обернулась снижением темпов экономического развития, разбалансированием власти на местах, нарастающей подменой партийными органами хозяйственных структур, недовольством партийной элиты разделением партийных органов на промышленные и сельскохозяйственные. Реформа также привела к резкому росту чиновничества, бюрократической волоките, фактически вдвое увеличились расходы на аппарат управления.

В результате недовольства реформой всех слоев общества Н. С. Хрущев в октябре 1964 г. утратил власть по обвинению его в субъективизме,

«волюнтаризме», поспешных экспериментах, которые были не обосновательными.

Возросшие трудности в управлении экономикой и социальной сферой вызвали возврат к прежней системе управления. В ноябре 1964 г. пленум ЦК КПСС принял постановление «Об объединении промышленных и сельских областных, краевых партийных организаций и советских органов». Было признано необходимым вернуться к принципу построения партийных организаций по территориальному производственному признаку.

Восстанавливалась в полном объеме вертикаль партийного руководства: ЦК – обком – райком. Следом за перестройкой партийных органов было проведено восстановление прежних советских, комсомольских и профсоюзных органов.

Согласно Указа Верховного Совета УССР от 4 января 1965 г. в Украине были ликвидированы промышленные районы. На базе сельских и промышленных районов было образовано 394 обычных административных районов.

В январе 1965 г. в связи с объединением областных промышленных и областных сельских советов в Донецкой области было создано 15 районов. Городами областного подчинения были оставлены Донецк, Артемовск, Горловка, Дебальцево, Дзержинск, Доброполье, Дружковка, Енакиево, Жданов, Константиновка, Краматорск, Красноармейск, Макеевка, Селидово, Славянск, Снежное, Харцызск, Торез, Шахтерск.

В октябре 1965 г. партийным руководством страны было принято решение об отказе от территориальной системы управления промышленностью и о возвращении к отраслевой системе управления. Созданные в ходе реформы экономические районы были упразднены. Вместе с ними были ликвидированы советы народного хозяйства всех уровней и восстановлены промышленные министерства. Снова внедрялась отраслевая система управления экономикой. Реформа не добилась цели. Кризис командно-административной системы

власти и управления продолжал нарастать, что во многом объяснялось неудачами административно-территориальных изменений.

Практика территориального устройства привела к необходимости несколько иной модели района, чем она была до 1962 г. С этой целью произошло разукрупнение районов. В конце 1966 г. в Украине был образован еще 81 район. С того времени количество районов в дальнейшем значительных изменений не претерпело.

Анализ роли и значения районного звена в системе АТУ с момента возникновения и до сегодняшнего дня показал, что в конце 60-х гг. в Украине была найдена оптимальная территориальная организация района. В этом звене АТД наступила относительная стабильность.

С начала 70-х гг. темпы экономического роста стали замедляться. Экономика продолжала развиваться экстенсивным путем. В то же время увеличивался бюрократический аппарат. Ежегодно аппарат управления СССР рос на 300–350 тыс. чел., достигнув 80-х гг. 18 млн. чел.

Низкий уровень жизни, тяжелые условия труда привели к оттоку населения из сел. За период с 1966 по 1985 гг. из украинского села выехало в город 4,6 млн. чел., в основном молодежь. Наиболее высокого показателя отток из села достиг в конце 60-х – начале 70-х годов, когда ежегодное сокращение сельского населения республики составляло 250 тыс. чел., в т. ч. в Донецкой области – около 12 тыс. чел.

Таким образом, необычайно активное влияние партийного руководства страны на производство и перестройку АТУ в целом оказалось неэффективным.

4.3 Города и население УССР в системе АТД 50–80-х гг.

Интенсивные темпы урбанизации и формирование сети городских поселений, классификация городов – одно из характерных явлений в

промышленных регионах Украины. В основе урбанизационных процессов 1950–1980-х гг. были экономическое развитие и концентрация производства.

На примере Донбасса четко просматривается непосредственная зависимость урбанизации от степени промышленного развития. Здесь, как и в 30-е гг. XX ст. темпы урбанизации были наивысшими по сравнению с другими регионами Украины, что связано с быстрым ростом промышленного производства в Донецком бассейне. По состоянию на 1950 год в Донбассе насчитывалось 40 городов, из которых 28 находились в Сталинской области, 12 – в Луганской.

Интенсивные урбанистические процессы продолжались и в последующие десятилетия. Неуклонно росла как общая численность населения Донбасса, так и удельный вес городского населения в его составе. В 1953–1958 гг. 12 населенных пунктов региона получили статус города, большинство из них были шахтерскими поселками городского типа. Это Доброполье, Шахтерск, Селидово, Горняк, Кировское, Новогродовка, Угледорск. Самые большие темпы появления новых городов в Донбассе приходятся на 60-е гг. В это время статус города получили 27 населенных пунктов Донбасса, в т. ч. в Донецкой области – 11, в Луганской области – 16. Из общего количества новых городов большинство (18 городов) были шахтерскими, что связано с бурным шахтным строительством в тот период.

По количеству населения наиболее крупными в 1950-х гг. были такие города Донбасса, как Сталино (707,7 тыс. чел.), Макеевка (370,9 тыс.), Горловка (307,8 тыс.), Луганск (274,5 тыс.). Другие города относились к категории средних, которых было немало.

В 1959 г. в Сталинской области городское население составляло 86 %, в Луганской – 79 %, Днепропетровской – 70 %. Это были наивысшие показатели в Украине, где средний показатель составлял 46 %. В Винницкой, Ровенской, Хмельницкой, Тернопольской областях удельный вес горожан был наименьшим в республике – 17–19 %. Эти области не имели мощного индустриального

потенциала и традиционно специализировались на производстве сельхозпродукции и легкой промышленности.

По состоянию на 1970 г. в Донбассе насчитывалось 83 города, то есть их количество выросло почти вдвое по сравнению с 1950 г. В течение 1960–1970-х гг. в Донецкой и Луганской областях происходило слияние нескольких небольших городов, что имело своими последствиями возникновение более крупных городов и исчезновение небольших шахтерских городских поселений.

Однако города Донбасса, в частности Донецкой области, развивались в основном однобоко. В их развитии наблюдается определенная диспропорция. Так, например, в конце 50-х – начале 60-х гг. в пяти наибольших городах, таких как Донецк, Макеевка, Мариуполь, Горловка и Краматорск проживало больше половины всего населения Донецкой области (55 %) и производилось около 59,7 % валовой продукции предприятий области. В этих городах были сосредоточены ведущие промышленные предприятия угольной, металлургической, машиностроительной промышленности. Такая концентрация промышленности в крупных городах имела негативные последствия для развития малых и средних городов, хотя многие из них имели необходимый для этого соответствующий потенциал и условия.

В процессе индустриального развития Донецкого края произошли большие изменения в росте городского населения. Если в 1913 г. удельный вес городского населения составлял 8,1 %, в 1940 г. – 60 %, то в 1976 г. – 87 %. По количеству городского населения и по темпам его прироста Донбасс обогнал все регионы страны и занял второе место в СССР. Основная масса горожан была сосредоточена в крупных промышленных центрах. В 1979 г. численность населения Донецка достигла 1024 тыс. чел.

В число крупных городов Донбасса вошли Краматорск (150 тыс.), Славянск (124 тыс.), Коммунарск (123 тыс.), Енакиево (115 тыс.), Константиновка (105 тыс.), Красный Луч (103 тыс.).

В 1979 г. в Донецкой и Луганской областях доля городского населения выросла до 89 и 85 % соответственно, в то время как по Украине процент

городского населения увеличился до 61 %. В основе урбанизационных процессов в Донбассе по-прежнему были экономические факторы территориальной концентрации промышленного производства.

Социально-экономическое развитие населенных пунктов в условиях снижения темпов экономического развития и нарастания кризиса в стране не отличалось существенными преобразованиями, как это было ранее. Так, в Донецкой области в 70–80-е гг. к категории городов областного подчинения Указом Президиума Верховного Совета УССР были отнесены только три города: Ясиноватая (1976 г.), Красный Лиман (1979 г.) и Кировское (1987 г.).

Самым густонаселенным городом Украины с населением 2,5 млн. чел. являлся Киев. 20 апреля 1978 г. в соответствии с новой Конституцией УССР город республиканского подчинения Киев был выведен из состава Киевской области и подчинен общегосударственным органам власти, т. е. стал иметь такой же статус, как и любая область. Конституция УССР 1978 г. закрепила также статус города республиканского подчинения за Севастополем наряду с городом Киевом.

В 80-х гг. одним из самых урбанизированных регионов Украины стал Донбасс, 90 % жителей которого проживало в городах. В 1989 г. в число наиболее крупных городов Донецкого региона, кроме города Донецка, вошел город Мариуполь, численность которого достигла 519 тыс. чел.

Всего в Донецкой и Луганской областях в конце 1989 г. насчитывалось 87 городов, из которых 40, или 46 % от их общего количества, были шахтерскими. До 1989 г. доля городов в процентном отношении к поселкам городского типа выросла по сравнению с 1959 г. с 20 % до 26 % за счет предоставления статуса города многим поселкам городского типа. Изменения количества городских поселений в Донбассе на протяжении 1959–1989 гг. происходили достаточно интенсивно (см. таблицу 8).

Однако в сельских районах сложилась диаметрально противоположная тенденция. В 70-е гг. началась борьба с «неперспективными» деревнями, которая привела к тому, что за период 1972–1986 гг. только в Донецкой области

было уничтожено 103 села, начался отток населения из деревни в город. В результате в сельском хозяйстве к 1985 г. осталось около 10 % от численности всего населения области, вследствие чего область стала сильно зависеть от поставок сельхозпродукции из других регионов.

Таблица 8 – Динамика изменений численности городских поселений в 1959–1989 гг.

Годы	1959	1970	1979	1989	Итоговая разница
<i>В Донецкой области</i>					
Города	39	49	49	50	11
Поселки городского типа	138	137	134	135	-3
Всего по области	177	186	183	185	8
<i>В Луганской области</i>					
Города	22	34	37	37	15
Поселки городского типа	115	104	105	108	-7
Всего по области	137	138	142	145	8

Таким образом, рост сети городов и поселков городского типа следует рассматривать в двух аспектах: во-первых, по темпам и трансформации статуса населенных пунктов; во-вторых, быстрый рост численности городов и их населения приходится на конец 50-х – 60-е гг. Однако в течение 1970-х гг. количественный рост городов замедлился, а численность их населения продолжала расти. С 1959 по 1989 гг. население Донбасса выросло с 6714 тыс. до 8199 тыс., в том числе городское население – с 5600 тыс. до 7293 тыс. человек.

4.4 Перестройка и ее особенности в Украине и Донбассе (1985–1991 гг.)

К середине 1980-х гг. в СССР происходит углубление кризисных явлений во всех сферах общественной жизни: экономике, социальной сфере,

политической системе, управлении регионами, местном самоуправлении. Кризис, в котором оказались СССР и все союзные республики, вынудил власть предпринять попытку радикальных перемен во внутренней и внешней политике, государственном устройстве страны. Официально об этом заявил в апреле 1985 г. новый Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев. Основной целью перемен объявлялась интенсификация производства за счет приоритетного развития научно-технического прогресса, структурная перестройка промышленности, эффективная система управления, стимулирование труда. Новая экономическая политика с 1985 г. получила название «ускорение». Спустя год, понятие «ускорение» было заменено термином «перестройка», которая была объявлена новой государственной идеологией. На первых порах перестройки были предприняты меры по повышению эффективности экономики. Однако они не дали желаемого результата. Тогда в 1987 г. была принята программа экономической реформы, которая предусматривала переход от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам руководства и управления как в центре, так и на местах, не затрагивая при этом сложившуюся систему АТУ.

В 1988 г. изменения, связанные с радикальными экономическими реформами, непосредственно коснулись Украины и Донбасса. Одним из ее важных проявлений стала перестройка управления экономики УССР. Было ликвидировано 14 министерств (40 %), 103 республиканских органа управления, осуществлена передача многих управленческих функций местным органам власти, управленческий аппарат сократился на 80 тыс. чел. Однако изменить ситуацию в экономической сфере так и не удалось.

В конце 80-х гг. преобразования коснулись структуры государственной власти. В 1988 г. был взят курс на создание в стране правового государства. Главная роль в его формировании отводилась политической реформе. Суть политической реформы заключалась в четком разделении обязанностей партийных органов и советов всех уровней, в передаче власти из рук Коммунистической партии советам. Это вызвало необходимость принятия

9 апреля 1990 г. закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства СССР». В этом документе зафиксированы такие новые положения и нормы:

- местное (территориальное) самоуправление призвано обеспечить реализацию прав и свобод граждан, их самостоятельность в решении вопросов социального и экономического развития территорий;

- нижние территориальные уровни власти и управления наделялись максимальными властными полномочиями;

- каждая республика, входящая в состав СССР, должна самостоятельно принимать законы о самоуправлении;

- местное самоуправление осуществляется в границах административно-территориальных единиц;

- первичным территориальным уровнем местного самоуправления могут стать сельсовет, поселок, район, город, (район в городе).

Однако попытки ввести принципиально новые начала организации управления на местном уровне путем принятия союзного, а затем республиканских законов о местном самоуправлении с целью децентрализации системы управления также не были эффективными.

Главным итогом государственного устройства страны, союзных республик стал переход в 1989–1990 гг. центра власти от ЦК КПСС к Съезду народных депутатов, отмена руководящей роли КПСС, введение института президентства в 1990 г., выборы в республиканские и местные советы на альтернативной основе.

Центральным событием в общественно-политической жизни Украины было проведение в 1990 г. впервые в советской истории альтернативных выборов в Верховную Раду и местные советы. В состав депутатов вместе с коммунистической номенклатурой были избраны представители демократических сил.

Вторая половина 80-х – начало 90-х гг., несмотря на кризис советской системы, сопровождалась ростом населения на всей территории Украины,

который проходил вплоть до 1993 г. за счет естественного прироста. Однако темпы прироста постоянно падали. Так, если в 1985 г. они составляли 0,34 %, в 1988 г. – 0,214 %, то в 1990 – 0,09 %. С 1980 по 1990 гг. прирост населения в Украине снизился в 5 раз. Население республики старело, особенно в селах, где пенсионеры составляли – 41 %.

Продолжался процесс падения численности сельского населения. Если в 1959 г. оно составляло 22,6 млн. чел., или 53 %, то в 1989 г. – 17,1 млн. чел., или 33 % всего населения республики.

В тоже время продолжала расти численность городского населения, в основном в крупных городах. Наиболее урбанизированным регионом Украины оставался Донбасс. 90 % жителей Донецкой области была сосредоточена в городах. При этом рост численности населения Донбасса в несколько раз опережал рост городов. В 1989 г. по сравнению с 1979 г. население, которое проживало в городах увеличилось на 13,2 %, а количество городов увеличилось за это время всего лишь на 1,1 %. Здесь за время перестройки к категории городов областного подчинения были отнесены города Кировское (1987 г.), Димитров (1990 г.), Авдеевка (1990 г.), Угледар (1991 г.).

Дальнейшие административно-территориальные изменения связаны с переименованием городов и других населенных пунктов Украины. Многим из них, особенно в Донбассе, были возвращены их первоначальные названия. Так, город Жданов в 1989 г. стал снова Мариуполем, село Приморское Первомайского района – Урзуфом, в 1990 г. город Ворошиловград стал снова Луганском, в 1991 г. Коммунарск – Алчевском, в Харьковской области город Готвальд – Змиевым.

Очень сложно и противоречиво решался вопрос об автономии Крыма. 20 января 1991 г. в Крыму состоялся первый в истории СССР референдум по вопросу воссоздания Крымской Автономной Советской Социалистической Республики как субъекта Союза СССР и участника Союзного договора. 93,26 % жителей Крыма, включая Севастополь, положительно ответили на этот вопрос. 12 февраля 1991 г. Верховный Совет УССР принял закон Украинской ССР «О

восстановлении Крымской Автономной Советской Социалистической Республики» в составе УССР.

На заключительном этапе перестройки (1989 – август 1991 г.) происходила резкая дестабилизация обстановки в стране. Чрезвычайно сложные и противоречивые социально-экономические и политические процессы происходили в Донбассе. Это был один из наиболее активных и беспокойных регионов страны. Регион постоянно сотрясали шахтерские забастовки, которые в 1989 г. охватили весь Донбасс. Не работали 110 шахт из 121. Забастовки выявили недоверие горняков к власти, поэтому они вынуждены были создавать свои органы самоуправления – стачкомы, которые взяли на себя контроль за выполнением требований рабочих.

Процесс дальнейшего углубления кризиса вывал требования демократических сил обеспечить реальную самостоятельность Украины. На волне всеобщего недовольства к власти в результате парламентских выборов 1990 г. пришли сторонники суверенитета Украины и других республик. 16 июля 1990 г. Верховная Рада Украины приняла Декларацию о государственном суверенитете республики, которая провозгласила право украинского народа на самоопределение, самостоятельность и неделимость власти республики в пределах ее территории. 24 августа 1991 г. Верховный Совет принял Акт провозглашения независимости Украины.

Итогом такого развития событий стал распад СССР в декабре 1991 г. и образование независимого государства – Украина, первым президентом которой был избран 1 декабря 1991 г. Л. М. Кравчук, за которого проголосовали 90,3 % граждан республики.

ТЕМА 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В УСЛОВИЯХ НЕЗАВИСИМОСТИ УКРАИНЫ (1991 – нач. XXI ст.)

5.1 Развитие территориальной структуры Украины после провозглашения независимости и распада СССР

Следующий этап в развитии АТУ Украины и Донбасса начался в 1991 г., после провозглашения независимости Украины 24 августа 1991 г. и распада СССР. Именно с того времени начался процесс формирования украинской государственности. После столетий борьбы Украина получила еще один шанс осуществить национальную и государственную идею независимости и суверенитета, в т. ч. и в вопросе административно-территориального устройства. В 1991 г. Украина имела территорию площадью 603,7 тыс. км кв., что превышало масштаб многих европейских государств. Она имела исторически сложившееся АД, которое позволяло успешно управлять государством (см. таблицу 9).

Таблица 9 – Административно-территориальные единицы по Украине и регионам по состоянию на 1991 год

	Районы	Города	в т. ч. республиканского и областного подчинения	Поселки городского типа	Сельские советы
Украина	490	446	174	907	10196
Донецкая область	18	51	28	132	253
Луганская область	18	37	14	109	206

Из таблицы следует, что количество административно-территориальных единиц в Донецкой и Луганской областях вместе составляло 866 или 15 % от

общеукраинских, в то время как общая численность городов составляла 20 % от общей украинской, а количество поселков городского типа – 26,5 %, что свидетельствует о высокой степени урбанизации в Донбассе.

В Украине и во всех бывших республиках СССР в 90-х гг. наступил глубокий социально-экономический кризис, который сопровождался еще и жестким демографическим кризисом. Требовалось коренное изменение государственного устройства Украины. С этой целью были созданы законы об изменении названия УССР на «Украину» от 17 сентября 1991 г., о формировании государственных границ от 4 ноября 1991 г., о переподчинении, переименовании, образовании новых населенных пунктов и ряд других, касающихся государственного устройства и строительства.

Одной из главных проблем государственного строительства была проблема административно-территориального статуса Крыма. Исходя из желания населения Крымского полуострова, парламент Украины одобрил 26 февраля 1992 г. переименование Крымской АССР в Республику Крым, а в 1994 г. – в Автономную Республику Крым (АРК).

После возобновления автономии Крыма была сформулирована нынешняя АТУ Украины, которая получила свое закрепление в Конституции 1996 г. под названием «Территориальное устройство Украины», согласно которому Украины является унитарным государством.

Однако дальнейшие изменения административного устройства Украины и Донбасса связаны в основном с переименованиями, изменением статуса отдельных территориальных единиц, переподчинением населенных пунктов и др. Из общеукраинских изменений наибольшую известность получило выведение в 1991 г. города Киева из состава Киевской области и придание ему статуса города республиканского подчинения. Ряд городов Украины получили статус городов областного подчинения. В Донецкой области за период с октября 1991 г. и до конца 2000 г. к городам областного подчинения были отнесены Угледар, Ждановка, Докучаевск и Новогродовка. К другим изменениям в Донецкой области можно отнести образование 13 новых

сельсоветов, переименование пяти населенных пунктов, изменение подчиненности четырех поселковых и четырех сельских советов, объединение четырех сел и поселков. Как видно все эти изменения в системе АТУ не носили столь существенного и масштабного характера, как это было ранее, особенно в 20–30-х гг.

Процесс урбанизации в Украине к 2001 г. затормозился. Доля городского населения осталась на уровне 1989 г. и составила 67 %, но абсолютная численность городского населения сократилась почти на 2 млн. человек и составила в 2001 г. 34591 тысячу.

За годы, прошедшие после переписи 1989 г. до переписи 2001 г. количество городов в Украине увеличилось на 20 и составило 454 единицы. В 9 городах имелось 500 тысяч жителей, в г. Киеве проживало 2,6 миллиона человек. Число больших городов с населением от 100 тыс. до 499 тыс. чел. С 1979 по 2001 г. уменьшилось на 12 (см. таблицу 10). В этот период группу больших городов покинули Красный Луч, Стаханов, Константиновка, Александрия и др. Число городов-миллионеров осталось прежним. Это города Киев, Харьков, Днепропетровск, Одесса, Донецк.

Таблица 10 – Число больших городов Украины в 1979–2001 годах

Население городов	Численность городов		
	1979 г.	1989 г.	2001 г.
Более 1 млн.	5	5	5
750–999 тыс.	1	2	1
500–749 тыс.	3	3	3
250–499 тыс.	10	15	16
150–249 тыс.	14	11	10
100–149 тыс.	13	14	11
Более 100 тыс.	46	50	46
50–99 тыс.	–	51	56

В межпереписной период население Украины увеличилось лишь в 11 городах и уменьшилось в 38 городах, в т. ч. в г. Донецке уменьшилось на 97 тыс., в Луганске – на 34 тыс. чел. В Донбассе с каждым годом усугублялся

демографический кризис. Численность населения продолжала падать. С 1995 по 2010 г. оно уменьшилось на 1261,7 тыс. чел., или на 15 %. Произошло уменьшение численности населения практически во всех городах Донецкого бассейна, а город Донецк перестал быть городом-миллионером.

Изменения в АТД и численности населения Украины и Донбасса в течение 90-х – нач. XXI ст. свидетельствуют о том, что они носили лишь незначительный характер, за исключением решения вопроса о Крыме. Несоответствие АТУ потребностям управления страной и регионами становилось все более очевидным.

Вместо кардинальных реформ в системе АТУ парламент Украины инициировал в 2015 г. декоммунизацию в стране. По закону о декоммунизации к таким символам относятся все названия, связанные с Лениным, коммунизмом, комсомолом, а также памятники Ленину и его соратникам. К концу 2016 г. власти выполнили на 90 % план по новым названиям населенных пунктов, улиц, районов и др. объектов. За это время в Украине переименовали почти тысячу населенных пунктов и более 51 тысячи улиц. Новые названия получили 32 города. Самым крупным объектом, переименованным в Украине в 2016 г., стал Днепрпетровск. Из его названия была убрана вторая часть в честь партийного деятеля времен СССР Григория Петровского, в результате чего получилось название Днепр. Вторым крупным событием подобного рода стало переименование города Кировограда в Кропивницкий.

Власти считают, что реформа таким образом не только вернула исторические названия многим городам, селам, районам, улицам по всей Украине (кроме ДНР и ЛНР), но и привлекла к масштабному общественному обсуждению украинское сообщество.

5.2 Попытки моделирования административно-территориального устройства Украины в начале XXI ст.

Дискуссия о необходимости проведения административно-территориальных реформ, обсуждение конкретных предложений и проектов начинались сразу же после 1991 г. Тогда ученые и общественные деятели Донбасса в противовес официальной политике унитарного государства выдвинули идею необходимости создания на Донецкой земле федерации, т. е. автономии в составе Украины, а некоторые пошли еще дальше и стали требовать создания самостоятельного государства. Большинство все же высказывались за закрепление в новой Конституции Украины федеративного устройства и проведение областных референдумов по предоставлению Донецко-Криворожскому краю статуса автономии.

Стремление к созданию федерации или автономизации было продиктовано обеспокоенностью общественно-политических сил региона перспективами насильственной украинизации, вспышек национал-экстремизма, разрыва хозяйственных связей с Россией. Но власть воспринимала эту идею негативно.

Великие умы украинской государственности, такие как Михаил Драгоманов, Михаил Грушевский, Иван Франко были убеждены в том, что именно федеративное устройство страны является наиболее правильным и эффективным с точки зрения сохранения суверенитета и независимости Украины.

Однако после провозглашения независимости Украины и начала государственного строительства идея федерации страны многими воспринималась как форма противостояния с центральным аппаратом власти и путь к распаду Украины.

В наши дни идея построения Украинской Федерации приобрела особое значение. По мнению многих ученых и политиков предельная централизация власти в Киеве недопустима. Страны, которые пошли таким путем, исчезли. В мире наиболее сильные и развитые – это федеративные государства. Их более

25, на долу которых приходится 80 % валового продукта всех жителей Земли. Например, США, ФРГ, Бразилия, Индия, Россия и др. В начале XXI ст. власть предприняла робкие попытки реформирования АТУ Украины, пытаясь создать концепцию по данной проблеме, используя опыт и наработки, сформированные группой при Администрации Президента с целью подготовки проекта административных реформ в Украине. Тогда была разработана концепция административной реформы, утвержденная Указом Президента Л. Д. Кучмы в 1996 г. Реформа должна была заложить основы нового, цивилизованного механизма формирования власти в центре и на местах. Однако тогда она так и не была реализована.

В начале XXI ст. были созданы уникальные возможности экономических и административных реформ. Власть получила высокую степень доверия и массовой поддержки населения. Появились, наконец, и признаки политической воли руководства страны к проведению настоящих реформ. В 2002 г. было принято решение о проведении административно-территориальной реформы, которая стала составной частью политической реформы. На широкое обсуждение было вынесено предложение ученых об образовании 6–10 укрупненных регионов вместо существующих 27 региональных структур с одновременным расширением местного самоуправления и преобразования однопалатного парламента в двухпалатный, в котором верхняя палата должна представлять интересы регионов, что могло стать важнейшим условием реального перехода Украины к федеративному устройству. Идея федерализма воспринималась отечественными учеными как объективная потребность украинского общества.

Однако на протяжении четырех лет не было разработано каких-либо основ этой реформы. Сначала стала распространяться идея об укрупнении регионов, затем эти намерения несколько поутихли и было решено провести территориальные преобразования на уровне района. И этот проект не был разработан. Вместо реформы было предложено провести некоторые

усовершенствования территориального устройства, что также осталось нереализованным.

«Оранжевая революция» конца 2004 – начала 2005 г., в результате которой президентом Украины стал В. А. Ющенко, имеющий на первых порах большую поддержку населения, открывала широкие возможности для реформ, в том числе и в сфере АТУ.

В 2005 г. вопрос административно-территориальной реформы был поставлен на повестку дня нового политического руководства страны. Указом президента Украины от 26 апреля 2005 г. был создан национальный совет по вопросам местного самоуправления и регионального развития, в задачу которого вошло формирование эффективной системы управления: административной, территориальной, бюджетной. Однако этот совет показал свою несостоятельность. Поэтому он был преобразован в национальный совет по вопросам государственного управления и местного самоуправления. Среди его основных задач была определена разработка предложений по комплексному проведению административной реформы, в частности, в системе органов исполнительной власти, государственной службы, органов местного самоуправления, административно-территориальной реформы.

В 2005 г. была создана также парламентская группа по моделированию административно-территориального устройства Украины, которая признала наличие кризиса централизма и острую потребность децентрализации. Глава рабочей группы вице-премьер-министр Р. Бессмертный озвучил содержание административно-территориальной реформы, направленной на полную передачу полномочий и ресурсов местному самоуправлению, смену системы управления в государстве в целом.

Рабочая группа разработала несколько предложения по реформированию АТУ. Одно из них – трехуровневое (8 регионов, от 250 до 500 районов и 4 тысячи общин). Другое – двухуровневое (70 регионов и 5 тысяч общин).

Однако в обществе проект реформы АТУ был воспринят настороженно, а затем критично. Так, не начавшись, реформа была свернута. Украина не смогла

даже приблизиться к решению конкретных задач реформы АТУ, прежде всего по причине отсутствия политических реформ и поддержки со стороны населения.

После избрания в 2010 г. президентом Украины В. Ф. Януковичем вновь открывались возможности для радикальных реформ. На парламентском и правительственном уровне предпринимались попытки заняться подготовкой административно-территориальной реформы. С подписанием в декабре 2010 г. президентом Украины Указа «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» были в очередной раз предприняты попытки проведения административной реформы. Однако они также оказались неудачными. Предложенные учеными и политиками в 2011 г. возможные сценарии будущего Украины оказались слишком оптимистичными. По существу, ничего не было сделано для их реализации. Более того, уже через год о реформе практически забыли.

Государство по-прежнему не имело четкой программы и сколько-нибудь продуманной концепции региональной политики. Поэтому изменения в АД были очень незначительны по своим масштабам и происходили весьма хаотично и уже никак не влияли на совершенствование структуры и укрепление государственного аппарата существующей системы государственного устройства.

С 2001 по 2013 гг. на всей территории Украины увеличилось количество городов всего лишь на 13, сельсоветов – на 82, а численность поселков городского типа даже уменьшилась на 12. Процесс реформирования АТУ фактически прекратился. По состоянию на 1 января 2016 г. в Украине насчитывалось 460 городов, 885 поселков городского типа и 28385 сельских населенных пунктов.

5.3 Крымский кризис и вхождение Крыма в состав России, противостояние на юго-востоке Украины и появление новых территориальных образований

После смены власти в Киеве в феврале 2014 г. и смещения с поста президента Украины В. Ф. Януковича, большинство населения Крыма заняло пророссийскую позицию, несмотря на снижение доли русскоязычного населения. В связи с возвращением крымских татар на историческую родину (массово – с 1987 г.) этническая карта Крыма стала меняться. Удельный вес русских сократился с 65,6 % до 58,3, украинцев – с 26,7 % до 24,3 %. При этом доля крымских татар возросла с 1,9 % до 12 %.

Крым включал в себя 14 районов преимущественно с сельским населением, 16 городов, в т. ч. 11 республиканского и областного подчинения, 56 поселков городского типа и 243 сельских совета.

23–24 февраля при активном участии русского и русскоязычного населения была осуществлена смена исполнительных органов власти в Севастополе. Вслед за Севастополем отказались подчиняться новому руководству Украины власти Крыма.

В соответствии с решением парламента Автономной Республики Крым 16 марта 2014 г. состоялся общекрымский референдум по вопросу о будущем статусе и государственной принадлежности полуострова. 96,77 % проголосовали за присоединение Крыма к России.

17 марта 2014 г. Верховный Совет Автономной Республики Крым провозгласил Крым независимым суверенным государством – Республикой Крым, в которой Севастополь имеет особый статус, и обратился к России с предложением о принятии Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации со статусом республики. С аналогичным обращением выступил и Севастопольский горсовет, предложивший России принять Севастополь в состав РФ как город федерального значения.

17 марта Россия признала независимость Республики Крым, а 18 марта подписала с Крымскими властями договор о присоединении Крыма к России. Таким образом, Российская Федерация пополнилась двумя субъектами: Республикой Крым и городом Севастополь. Однако Украина не признала присоединение Крыма к России и заявила о том, что считает его своей неотъемлемой частью территории, на которую распространяется украинское законодательство. Страны Евросоюза и США не признали присоединение Крыма к России и ввели против нее экономические санкции.

В ходе дальнейшего развития политического кризиса на юго-востоке Украины в апреле-мае 2014 г. были провозглашены Донецкая и Луганская народные республики. Украина не признала провозглашение их независимости и рассматривает их как сепаратистские организации. Кризис в этих регионах приобрел характер вооруженного противостояния.

Границы между районами Донецкой и Луганской областей, подконтрольных центральной власти, с одной стороны, ДНР и ЛНР с другой, были законодательно определены 17 марта 2015 г. на основе линии разграничения между вооруженными силами Украины и противостоящими им силами ДНР и ЛНР по состоянию на 5 сентября 2014 г. (дата подписания Минских соглашений).

Ныне Донецкая и Луганская области находятся в зоне вооруженного конфликта. Поскольку часть территории Донецкой области вместе с городом Донецком контролируется ДНР, областная администрация и большинство областных государственных учреждений, подконтрольных Киеву, находятся в Краматорске, областной совет – в Мариуполе, областные учреждения находятся также в Славянске, Мариуполе, Константиновке, Артемовске (Бахмуте). На части территории области введен особый порядок местного самоуправления. Часть территории Луганской области вместе с городом Луганском контролируется ЛНР, областные организации, подконтрольные Киеву, находятся в Северодонецке. На части территории области введен особый порядок местного самоуправления.

Таким образом, две области, Донецкая и Луганская, в силу военных действий являются разделенными на две зоны влияния, подконтрольные Украине и ее противников – ДНР и ЛНР. На территории самопровозглашенных республик проживает в общей сложности 3,8 млн. чел., что составляет примерно около 60 % от количества населения Донбасса до начала военных действий. Такая обстановка негативно влияет на положение в регионе, где в результате боевых действий очень сильно пострадали население и экономика.

Согласно Минским соглашениям ДНР и ЛНР должны получить особый статус в составе Украины. Однако украинские политики считают, что это очередной шаг на пути сдачи Донбасса России. От исхода внутривластной борьбы в Украине будет во многом зависеть дальнейшая судьба Донбасса.

ВЫВОДЫ

Изучение истории АТУ на украинских землях с начала XVIII в. и до наших дней показывает, что сфера территориальной организации государства всегда была объектом постоянных изменений на всех этапах истории развития общества. На отдельных этапах нашей истории они осуществлялись интенсивно (конец XVIII – нач. XIX в.; вторая пол. XIX в.; 20–30-е гг. XX ст.). Однако в 40–80-е гг. административно-территориальные изменения в Советской Украине не касались принципиальных основ территориальной организации, не отличались комплексным характером, а сами преобразования сводились к изменению количества административно-территориальных единиц определенного уровня, что объективно влияло на их параметры.

Административно-территориальное устройство Украины и Донбасса изменялось на протяжении исторического развития в зависимости от задач и функций государств, в состав которых входила их территория.

Реализация политики в сфере АТУ коснулась практически всех звеньев административно-территориального деления УССР. Преобразования в областном звене стали результатом интегрирования новых территорий в состав СССР, следствием политики укрупнения (разукрупнения) существующих территориальных единиц. Важность создания и функционирования областного звена в структуре АТУ как объекта управления и среды проживания населения состояла в ускорении развития новых территорий и их административных центров.

Последующие попытки советского руководства реформировать АТУ в целом оказались неэффективными прежде всего по причине отсутствия продуманной научной основы их проведения, стремления партийных органов использовать территориальные изменения для решения политических задач, которые нередко шли вразрез с экономическими и управленческими проблемами.

Период независимости Украины также не отличается успехами в реформировании системы административно-территориального устройства. Одну из главных причин этого следует видеть как в самой инерции политического руководства страны, так и в незавершенном научном обеспечении создания новой модели оптимального территориального устройства, которая бы устроила как центр так и регионы. Достижение национального консенсуса относительно статуса регионов и их отношения с центром стало весьма проблематичным.

Какая модель АТУ нужна Украине? Ответ на этот вопрос чрезвычайно сложный. Он потребует глубоких научных исследований. В этой связи важное значение представляет изучение в целом удачного опыта реформирования АТУ во времена СССР, особенно в 20–30-е годы XX ст., который имеет много полезного для современного государственного строительства.

ДОКУМЕНТЫ

Из указа Петра I «Об учреждении губерний и о расписании к ним городов»

18 декабря 1708 г.

Великий государь указал учинить в Великом Российском государстве для всенародной пользы 8 губерний и к ним расписать города... Начальствующим в тех губерниях велено о денежных сборах и о всяких делах присматриваться и для доношения Ему Великому Государю о тех губерниях готовым быть где Он Великий Государь укажет.

Из Манифеста Екатерины II «Об уничтожении Запорожской Сечи и о причислении оной к Новороссийской губернии»

3 августа 1775 г.

Сечь Запорожская вконец уже разрушена с истреблением на будущее время и самого названия запорожских казаков, за оскорбление нашего императорского величия, за дерзкие поступки этих казаков и за непослушание до наших высочайших повелений.

Из указа Екатерины II «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи»

7 ноября 1775 г.

Дабы губерния порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех до четырехсот тысяч душ. В уезде или округе считается от двадцати до тридцати тысяч душ.

В губернии учреждается правление. Губернское правление есть то место, которое управляет в силу законов именем императорского величества всею губерниею во главе с губернатором, обеспечивает выполнение законов, взыскание чинит со всех непослушных, строптивых, ленивых, медлительных, сохраняет и утверждает порядок, мир, тишину в городах, селах, деревнях.

**Из книги известного исследователя истории Украины А. А. Скальковского
«Хронологическое обозрение Новороссийского края»**

1836–1838 гг.

С 1830 г. происходит переход запорожцев на земли между реками Бердою, Обиточною и Азовским морем. Место им данное, составляло часть Кальмиусской паланки Запорожской Сечи, особенно по речке Берде и Кальмиусу у нынешнего Мариуполя. Там уселись они не рыцарским орденом, не толпою безбрачных молодцев, но настоящим военно-земледельческим обществом, хотя дух рыцарства и военной охоты не погас в нем.

Телеграмма В. И. Ленина Г. К. Орджоникидзе

14 марта 1918 г.

Товарищ Серго! Что касается Донецкой республики, передайте товарищам Васильченко, Жакову и другим, что, как бы они ни ухитрились выделить из Украины свою область, она, судя по географии Винниченко, все равно будет включена в Украину и немцы будут ее завоевывать. Ввиду этого совершенно нелепо со стороны Донецкой республики отказываться от единого с остальной Украиной фронта обороны. Межлаук был в Питере, и он согласился признать Донецкий бассейн автономной частью Украины; Артем также согласен с этим; поэтому упорство нескольких товарищей из Донецкого бассейна походит на ничем не объяснимый и вредный каприз...»

Из Декрета Совнаркома Украины об образовании Донецкой губернии

5 февраля 1919 г.

В виду особого значения Донецкого бассейна создается временная административная единица из Бахмутского и Славяносербского уездов Екатеринославской губернии, коей присваивается наименование «Донецкая губерния».

**Постановление ВУЦИК «Об установлении границ и
состава Донецкой губернии»**

Харьков, 16 апреля 1920 г.

Согласно предложения Совнаркома Украины и Укрсовтрудармии и соглашения с Всероссийским ЦИК, а также в отмену ранее изданных постановлений, Президиум ВУЦИК постановил утвердить следующие границы и состав Донецкой губернии из частей Харьковской, Екатеринославской губерний и Области Войска Донского:

1. От Харьковской губернии отходят к Донецкой губернии части Изюмского, Купянского и Старобельского уездов;
2. От Екатеринославской губернии: Бахмутский, Луганский и Мариупольский уезды;
3. От Области Войска Донского: станицы и волости (перечисляются), Таганрогский округ целиком.

Из постановления 3-й сессии ВУЦИК VI созыва «Об административно-территориальном делении УССР и об упрощении Советского аппарата»

25 октября 1922 г.

Признать трехстепенную систему административно-территориального деления более совершенной, но учитывая политические и технические условия, препятствующие немедленному проведению реформы, проводить ее в порядке постепенности.

**Из постановления Донецкого губисполкома и Юго-Восточного
крайисполкома о передаче части Шахтинского и Таганрогского округов
Донецкой губернии УССР Юго-Восточному краю РСФСР**

29 сентября 1924 г.

Из состава Шахтинского округа отходят с 1-го октября 1924 г. к Юго-Востоку: город Шахты, 9 районов (перечисляются) остаются в Донецкой губернии.

Из состава Таганрогского округа отходят с 1-го октября 1924 г. город Таганрог и 7 районов полностью или частично (перечисляются).

Из постановления Совнаркома Украины об управлении губерний и переходе на трехстепенную систему управления

14 февраля 1925 г.

В целях приближения к населению и в развитие постановления 3 сессии ВУЦИК 6 созыва «Об административно-территориальном делении УССР и об упрощении советского аппарата» Совет Народных Комиссаров постановил:

1. Признать необходимым перейти на трехстепенную систему управления с 1-го октября 1925 года.

2. Установить, что с переходом на трехстепенную систему управления вся территория УССР в административном отношении разделяется на округа и районы под управлением единого республиканского центра...

Из постановления ВУЦИК и Совнаркома об установлении точного списка городов и поселений городского типа Донецкой губернии

13 марта 1925 г.

В целях точного установления, какие из населенных пунктов Донецкой губернии должны быть отнесены к городам и поселениям городского типа, Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров постановили:

Нижеуказанные населенные пункты Донецкой губернии – считать отнесенными:

а) к разряду городов: Артемовск, Луганск, Мариуполь, Старобельск, Сталино, Славянск, Енакиево и Дмитриевск;

б) к разряду поселений городского типа: Гришино, Дебальцево, Краматорск, Лисичанск, Попасная, Алчевск, Константиновка, Лозовая-Павловка, Авдеевка, Красный Луч, Мариуполь – порт.

Из постановления ВУЦИК об образовании на территории Мариупольского округа Донецкой губернии Люксембургского района с преобладающим немецким населением

30 апреля 1925 г.

Образовать на территории Мариупольского округа Донецкой губернии Люксембургский район с преобладающим немецким населением с центром в колонии Люксембург.

Из постановления ВУЦИК о ликвидации губерний

3 июня 1925 г.

Во исполнение и развитие постановления 9 Всеукраинского Съезда Советов о переходе на трехстепенную систему управления на Украине, Всеукраинский Исполнительный Комитет постановил:

1. Административно-территориальное деление Украинской Социалистической Советской республики на губернии упразднить с 1-го августа 1925 г.

2. С 15-го июня 1925 года территорию Украинской Социалистической Советской Республики, не считая АМССР, разделить на 41 округ – а именно: Артемовский, Белоцерковский, Бердичевский, Винницкий, Екатеринославский, Житомирский, Запорожский, Зиновьевский, Изюмский, Каменецкий, Киевский, Конотопский, Коростенский, Кременчугский, Купянский, Криворожский, Лубенский, Луганский, Мариупольский, Мелитопольский, Могилевский, Николаевский, Нежинский, Новгород-Северский, Одесский, Павлоградский, Первомайский, Полтавский, Прилукский, Проскуровский, Роменский, Старобельский, Сумской, Тульчинский, Уманский, Харьковский, Херсонский, Черкасский, Черниговский, Шепетовский и Сталинский.

Из постановления ВУЦИК и СНК УССР «О ликвидации округов и переходе на двухступенчатую систему управления»

2 сентября 1930 г.

В целях максимального укрепления районов, как основного звена социалистического переустройства села, содействия привлечению широких слоев бедняков и середняков села к участию в социалистическом строительстве административно-территориальное деление УССР на округа отменить с 15 сентября 1930 г., а окружные исполкомы распустить, установить с 15 сентября 1930 г. на территории УССР 503 отдельные административные единицы: Молдавская АССР, 484 сельских районов, 18 городов республиканского подчинения.

Из постановления ВУЦИК об образовании Донецкой области

2 июля 1932 г.

Образовать на территории УССР в дополнение к образованным IV сессией ВУЦИК 12 созыва, 9 февраля 1932 г. пяти областей, новую Донецкую область с центром в городе Артемовске в составе 12 городских советов и 12 районов.

Указ Президиума Верховного Совета СССР о разделении Донецкой области УССР на Сталинскую и Ворошиловградскую

3 июня 1938 г.

1. Утвердить постановление Центрального Исполнительного Комитета Украинской ССР о разделении Донецкой области на Сталинскую и Ворошиловградскую области.

2. Включить в состав Сталинской области города: Сталино, Артемовск, Горловку, Константиновку, Краматорск, Макеевку, Мариуполь, Орджоникидзе, Славянск, Чистяково и районы: Авдеевский, Александровский, Амвросиевский, Андреевский, Больше-Янисольский, Буденновский, Волновахский, Володарский, Дзержинский, Добропольский, Красноармейский, Красно-Лиманский, Мангушский, Петро-Марьинский, Ольгинский, Селидовский,

Снежнянский, Старо-Бешевский, Старо-Каранский, Старо-Керменчикский, Тельмановский и Харцизский.

3. Включить в состав Ворошиловградской области города: Ворошиловград, Ворошиловск, Красный Луч, Серго и районы: Беловодский, Белокуракинский, Белолуцкий, Боково-Антрацитовский, Верхне-Тепловский, Евсугский, Кагановичский, Краснодонский, Лисичанский, Лозно-Александровский, Марковский, Меловский, Мостовский, Нижне-Дуванский, Ново-Айдарский, Ново-Псковский, Ново-Светловский, Покровский, Ровеньковский, Рубежанский, Сватовский, Свердловский, Славяно-Сербский, Станично-Луганский, Старобельский, Троицкий и Успенский.

**Из постановления Совета Министров о переименовании города
Мариуполя в город Жданов**

22 октября 1948 г.

Для увековечения памяти Андрея Александровича Жданова Совет Министров Союза ССР постановляет:

Переименовать город Мариуполь, где родился А. А. Жданов, в город Жданов.

**Указ Президиума Верховного Совета УССР о переименовании
Молотовского района г. Жданова и Кагановичского района г. Макеевки**

21 октября 1957 г.

Переименовать Молотовский район города Жданова – на Жовтневый и Кагановичский район города Макеевки – в Червоногвардейский.

**Указ Президиума Верховного Совета УССР о переименовании Сталинской
области в Донецкую и г. Сталино в Донецк**

9 ноября 1961 г.

Беря во внимание пожелания коллективов промышленных предприятий, шахт, строек, совхозов, колхозов, научных учреждений и учебных заведений, а

также ходатайства общественных организаций Сталинской области, Президиум Верховного Совета Украинской ССР постановляет:

Переименовать Сталинскую область на Донецкую область и город Сталино на город Донецк.

Из Указа Президиума Верховного Совета УССР об укрупнении сельских районов Донецкой области

30 декабря 1962 г.

Президиум Верховного Совета Украинской ССР постановляет:

Укрупнить сельские районы Украинской ССР до размеров территорий производственных колхозно-совхозных управлений и вместо существующих иметь такие районы: Амвросиевский, Артемовский, Великоновоселковский, Волновахский, Володарский, Красноармейский, Новоазовский, Славянский.

Из Указа Президиума Верховного Совета УССР об образовании областных промышленных и областных сельских Советов депутатов трудящихся

30 декабря 1962 г.

С целью дальнейшего усовершенствования руководства народным хозяйством, улучшения обслуживания городского и сельского населения, повышения роли Советов депутатов трудящихся и еще более широкого участия масс в управлении общественными делами, Президиум Верховного Совета Украинской ССР постановляет:

Реорганизовать советские органы в областях Украинской ССР по производственному принципу. Создать соответствующие областные (сельские) Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты в таких областях: Винницкой, Днепропетровской, Донецкой, Житомирской, Запорожской, Киевской, Кировоградской, Крымской, Луганской, Львовской, Николаевской, Одесской, Полтавской, Сумской, Харьковской, Херсонской, Хмельницкой, Черкасской и Черниговской.

В Волынской, Закарпатской, Ивано-Франковской, Ровенской, Тернопольской и Черновицкой областях сохранить единые областные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты.

**Из Указа Президиума Верховного Совета УССР об объединении
промышленных и областных сельских советов**

1 декабря 1964 г.

Президиум Верховного Совета Украинской ССР постановляет:

С целью более успешного руководства хозяйственным и культурным строительством образовать, вместо существующих областных промышленных и областных сельских Советов депутатов трудящихся, единые областные Советы депутатов трудящихся в Винницкой, Днепропетровской, Донецкой, Житомирской, Запорожской, Киевской, Кировоградской, Крымской, Луганской, Львовской, Николаевской, Одесской, Полтавской, Сумской, Харьковской, Херсонской, Хмельницкой, Черкасской и Черниговской областях.

**Распоряжение Донецкого облисполкома о доведении до сведения
постановления Совета Министров СССР от 13 января 1989 г. «Об отмене
решений правительства СССР, связанных с увековечиванием памяти
А. А. Жданова»**

26 января 1989 г.

1. Довести до сведения областных отделов и управлений исполкомов городских и районных Советов народных депутатов, что Совет Министров СССР, учитывая многочисленные пожелания трудящихся об отмене правовых актов, увековечивающих память А. А. Жданова, отменил своим постановлением от 13 января 1989 г. постановление Совета Министров СССР от 22 октября 1948 г. «Об увековечивании памяти А. А. Жданова» и вернул прежнее название города Мариуполя.

Из Акта провозглашения независимости Украины

Принят Верховным Советом

Украины 24 августа 1991 г.

Верховный Совет Украинской Советской Социалистической Республики торжественно провозглашает независимость Украины и создание самостоятельного украинского государства – Украина. Территория Украины является неделимой и неприкосновенной. Отныне на территории Украины действуют исключительно Конституция и законы Украины.

Из комплекса мер по выполнению Минский соглашений

(Второе Минское соглашение)

12 февраля 2015 г.

п. 11. Проведение конституционных реформ в Украине со вступлением в силу к концу 2015 г. новой Конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей.

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ

Автономия – самоуправление определенной части государства, которое осуществляется в соответствии действующими законами и Конституцией.

Административно-территориальное деление – это разделение территории страны на определенные части, согласно которым создаются местные органы государственной власти и управления с обязательным подчинением общегосударственным органам.

Великороссия, Великая Русь – историческая область Руси – Северо-Восточная Русь, населенная преимущественно русскими. Впервые термин «Великая Русь» упоминается в XII ст., но тогда это означало размеры и величие страны. В 1380 г. произошло разделение Русской митрополии на две – «Великую Русь» и Малую Русь». Как географическое понятие «Великая Русь» начало употребляться в связи с присоединением в XVII ст. Левобережной Украины (Малой Руси), а затем в XVIII ст. – Новороссии с частью нынешней Донецкой области, к востоку от реки Кальмиус, Луганской области и северо-восточной части Харьковской области. В XIX – нач. XX ст. – официально называлась Великороссия (Европейская часть России).

Волость – самая нижняя единица административно-территориального деления в России в сельской местности. Первоначально была образована в 1797 г.

Гетманщина – официально Войско Запорожское. В России – Малороссия, в Речи Посполитой – украинское казацкое государство, которое образовалось в ходе восстания Богдана Хмельницкого в середине XVII ст.

Государственное строительство – сфера государственной деятельности, к которой относятся вопросы устройства государства, формирование органов государственной власти, организации их работы, обеспечение прав граждан и др.

Государственное устройство – внутреннее деление государства на составные части – административно-территориальные единицы или суверенные государства и отражает характер взаимоотношений центра и отдельных его частей. Сегодня различают три основные формы государственного устройства: федеративное, унитарное и конфедеративное.

Губерния – высшая единица административно-территориального деления в России с 1708 г. (Российская империя, РСФСР). Глава губернии – губернатор.

Децентрализация – такая политическая система управления, в которой часть функций центральной власти переходит к местным органам самоуправления.

Донбасс – исторически сложившийся регион, который включает большую часть Донецкой, Луганской областей, восточные районы Днепропетровской области Украины, а также часть Ростовской области России.

Донецко-Криворожская Республика (ДКР) – советская республика, провозглашенная на территории Донецко-Криворожского бассейна (февраль–апрель 1918 г.) как автономия в составе РСФСР, а затем территория республики была включена в состав УССР.

Империя – большое государство, которое состоит из метрополии и подчиненных центральной власти государств, народов, которые насильственно объединены в единую систему политических, экономических, социальных и культурных взаимосвязей.

Конфедерация – союз суверенных государств, которые, сохраняя свою независимость, объединяются на определенное время ради достижения общих целей.

Коренизация (в Украине – украинизация) – кампания советской власти по национальному вопросу в 20-х – начале 30-х гг. XX ст., которая преследовала цель привлечь на сторону центральной власти население национальных окраин путем выдвижения на руководящую работу местных национальных кадров, а

также обязательного освоения языка местного населения русскоязычными партийными и административными работниками.

Криворожский бассейн – регион залежей железной руды в районе города Кривой Рог Днепропетровской области.

Левобережная Украина – наименование восточной части Украины, расположенной на левом берегу по течению Днепра, которая включала в себя современные Черниговскую, Полтавскую и части Сумской областей, а также восточной части Киевской и Черкасской областей. На востоке граничила со Слободской Украиной, на юге – с Запорожской Сечью.

Малороссия (Малая Россия, Малая Русь) – историческое название ряда регионов на территории современной Украины. Это название появилось в начале XIV ст. С XVII ст. Малороссия одно из официальных названий казацкой Гетманщины, в дальнейшем использовалось для обозначения Малороссийской губернии. После Октябрьской революции 1917 г. термин фактически был под запретом и вышел из употребления.

Миграция – передвижение, перемещение.

Модернизация – обновление, усовершенствование, переделка в соответствии с современными требованиями.

Населенный пункт – населенное людьми место проживания, первичная единица расселения людей в пределах города, поселка, села и пр.

Национальный район – административно-территориальные единицы для национальных меньшинств в СССР и современной России.

Национальное меньшинство – представители этнической группы, проживающие компактно в одном из регионов какого-либо государства, стремящиеся сохранить свои национальные черты – язык, культуру, традиции и др.

Новороссийская губерния – название административно-территориальной единицы Российской империи, которая располагалась во второй половине XVIII ст. на территории Северного Причерноморья (1764–1783; 1796–1802).

Новороссия, Новая Россия, Новая Русь (укр. – *Новоросія*) – регион Северного Причерноморья, присоединенный к Российской империи в результате русско-турецких войн во второй половине XVIII ст. Термин «Новороссия» был официально закреплён в правовых актах Российской империи в 1764 г. Тогда Екатерина II собственноручно изменила название создаваемой губернии с Екатерининской на Новороссийскую. Однако, чем руководствовалась она при этом пока доподлинно не известно.

После гражданской войны и вхождения этих земель в состав Украины вместо термина «Новороссия» употреблялся термин «Северное Причерноморье». После вооружённого конфликта на юго-востоке Украины, начиная с 2014 г., термин получил новое распространение.

Новая Сербия – административно-территориальная единица в Российской империи в северо-западной части Запорожской Сечи, в центральной части Украины, на правом берегу Днепра, куда в 1751–1764 гг. были переселены выходцы из Сербии, Молдавии, Черногории, Македонии и других балканских народов. Новосербия имела автономный статус. Столица – военный город – Новомиргород.

Область – основная административно-территориальная единица в Украине, России, которая образуется с учётом природных и экономических особенностей территории, численности населения, транспортной связи и др. Области делились на районы и города.

Область Войска Донского – административно-территориальная единица Российской империи.

Округ – административно-территориальная единица Украины в 1925–1930 гг.

Провинция – административно-территориальная единица в Российской империи в 1719–1975 гг. в составе губернии и в свою очередь делилась на уезды.

Район – административно-территориальная единица в Украине, России и СССР, который входил в состав областей. Районы Украины были созданы в 1923 г. вместо волостей.

Районирование – административно-территориальное деление на районы. Выделяют также экономическое районирование как процесс разделения на целостные территориальные части народного хозяйства, имеющие прочные экономические связи.

Революция (от поворот, переворот, изменение) – радикальный, коренной переход от одного отжившего общественно-политического строя к другому, более передовому прогрессивному.

Республика – форма государственного управления, при которой органы власти избираются народом на определенный срок. Важнейшей чертой республики является выборность главы государства населением или парламентом. Граждане республики обладают личными и политическими правами.

Реформа – комплекс мер, направленных на изменение, преобразование каких-либо сфер общественной жизни, которые не изменяют основы существующих общественных отношений. Конечная цель реформы – укрепление и обновление устоявшихся государственных структур, процессов, традиций и др.

Самоопределение – это право народа самостоятельно решать вопрос о форме своего государственного устройства, свободно осуществлять свое экономическое и культурное развитие. Кроме отделения самоопределение может означать самоуправление, автономию или различные формы национальной культуры.

Северное Причерноморье – название северного побережья Черного и Азовского морей. В древности было населено киммерийцами, скифами, сарматами, в античные времена – греками. В средние века захватывалось готами, гуннами, аланами, хазарами, печенегами, половцами, монголами. После

присоединения этих земель к России в конце XVIII ст. они были заселены выходцами из Великороссии, Малороссии, а также иностранными колонистами.

Северо-Кавказский край – административно-территориальная единица на территории РСФСР с 1924 по 1934 гг. Административный центр – город Ростов-на-Дону.

Славяносербия – военно-земледельческие поселения сербов и молдаван на южном берегу Северского Донца в 1752–1764 гг. В основном это часть территории Луганской области.

Советы – избираемые населением представительные органы власти в Российской империи (1905–1907 гг.), в СССР (до 4 октября 1991 г.), в Украине (до 17 сентября 1991 г.).

Соборная Украина – это единое соборное украинское государство, объединяющее все украинские земли вокруг г. Киева.

Слобожанщина (Слободская Украина) – историческая область на северо-востоке Украины и юго-западе Центрально-Черноземного экономического района России. Этот приграничный край Московского государства охватывал территории современных Харьковской, Сумской, часть Донецкой и Луганской областей. Он стал активно заселяться при поддержке Русского государства в XVI–XVIII ст. Название региона происходит от поселений, которые назывались «слободы» (от слова свобода).

Суверенитет – независимость государства во внутренней и внешней политике. Используется также термин государственный суверенитет.

Тоталитаризм – политический режим, который использует насильственные методы в процессе управления обществом и тотальный контроль над всеми сферами жизни человека и общества при отсутствии какого-либо плюрализма и демократических свобод.

Топоним – собственное название отдельного географического места (населенного пункта, страны, реки и др.).

Урбанизация – увеличение количества городов и их роли в жизни общества, рост численности городского населения по сравнению с сельским.

Унитарное государство – форма государственного устройства, при которой существует верховенство центральной власти единого государства над административно-территориальными единицами, на какие оно поделено. Это одна страна, один народ, которые объединились под руководством одного центра, например, Киева, Минска и др.

Федерация – союзное государство, которое состоит из нескольких государств или государственных образований, каждое из которых, наряду с общефедеральными, имеет собственные законодательные, исполнительные и судебные органы.

Централизация – сосредоточение руководства, управления в едином центре, сосредоточение основной части государственных функций в ведении центральных органов.

Экономическое районирование – процесс деления страны на целостные территориальные части народного хозяйства, имеющие прочные экономические связи.

Этнический состав – распределение населения по признаку национальной (этнической) принадлежности).

Этнос – это исторически сложившаяся общность людей, имеющих свой язык, культуру, национальную самобытность, которая выражается в обычаях, религии, нормах поведения, обрядах и т. п.

ЛИТЕРАТУРА

1. Адміністративно-територіальний устрій України : історія і сучасність / під ред. В. Якуби. – К. : Арарат-Центр, 2001.
2. Андрощук О. В. Адміністративно-територіальні зміни в УРСР: плани, втілення, наслідки (друга половина 40-х – 60-ті роки) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О. В. Андрощук. – К., 2004.
3. Боечко В. Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан / В. Боечко, О. Ганжа, Б. Захарчук. – К. : Основа, 1994.
4. Борисенок О. Феномен советской украинизации. 1920–1930-е годы / О. Борисенок. – М., 2006.
5. Бунтовский С. Ю. История Донбасса / С. Ю. Бунтовский. – Донецк : Донбасская Русь, 2015.
6. Бут О. М. Проблеми управління промисловістю: Історичний досвід і уроки (на матеріалах парторганізацій України 1921–1941 рр.) / О. М. Бут – К. : Либідь, 1990.
7. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування: у 2 ч. / НАН України; Ін-т історії України. – К., 2009. – Ч. 1. – 364 с.; Ч. 2. – 370 с.
8. Дмитриевский А. Холодная война за Донбасс / А. Дмитриевский // Донецкий кряж. – 2008. – № 2. – 18–24 янв.
9. Дмитрієнко М. Ф. Адміністративно-територіальний поділ українських земель: історія, проекти, реальність (XIX – поч. XX ст.) / М. Ф. Дмитрієнко // Історико-географічні дослідження в Україні : зб. наук. пр. – К., 1994.
10. Дмитрієнко М. Ф. Адміністративно-територіальний поділ Української УРСР у 1919–1978 рр. / М. Ф. Дмитрієнко, О. Є. Маркова // Архіви України. – 1979. – № 5. – С. 59–67.
11. Дністрянський М. С. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій / М. С. Дністрянський. – Львів : Світ, 1992.

12. Іваненко В. В. Очищення правдою: Відома і невідома Україна в об'єктиві історії ХХ сторіччя / В. В. Іваненко, А. І. Голуб, О. А. Удод. – К. : Генеза, 1997.
13. История административно-территориального деления Донецкой области 1919–2000 гг. // Сб. документов и материалов. – Донецк, 2001.
14. Історія міст і сіл Української РСР: в 26 т. – Донецька область / АН УРСР. Інститут історії : головн. редкол. : П. Т. Тронько (голова) та ін. – К. : Головн. ред. УРЕ АН УРСР, 1970.
15. Історія міст і сіл Української РСР: в 26 т. – Луганська область / АН УРСР. Інститут історії : головн. редкол. : П. Т. Тронько (голова) та ін. – К. : Головн. ред. УРЕ АН УРСР, 1968.
16. Історія України: погляд із сьогодення: навч. посібник / М. Є. Безпалов, О. М. Бут, П. В. Добров, В. І. Шабельніков. – Донецьк : ДонНУ, 2004.
17. Корнилов В. Донецко-Криворожская республика. Расстрелянная мечта / В. Корнилов. – Харьков : Фолио, 2011.
18. Марчуков В. Украинское национальное движение УССР. 1920–1930-е годы. Цели, методы, результаты / В. Марчуков. – М. Наука, 2006.
19. Мірошніченко Ю. Р. Росія – Україна: становлення державності: у 2-х т. / Ю. Р. Мірошніченко, С. Л. Удовін. – Т. 2 : Росія – Україна: від імперії до незалежності. – К. : Ваклер, 2011.
20. Реєнт О. П. Нариси з історії української революції / О. П. Реєнт. К. : 1 вересня, 2000.
21. Національні меншини в Україні, 1920–1930-ті роки. Історико-картографічний атлас / упоряд. М. І. Панчук та ін. – К. : Четверта хвиля, 1995.
22. Реабілітовані історією. Донецька область: у 9 кн. / ред. кол. : Демидко В. М. (голова)... Бут О. М. (заст. голови) та ін. – К. : Донецьк : Регіон. – Кн. 8, 2011.
23. Сергійчук В. І. Етнічні межі і державний кордон України / В. І. Сергійчук. – К. : Спілка, 2000.

24. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / за ред. А. Ткачука. – К. : Леста, 2007.
25. Чирко Б. В. Національні меншини в Україні (20–30-ті роки ХХ ст.) / В. В. Чирко. – К. : Спілка, 1995.
26. Шабельніков В. І. Адміністративно-територіальний устрій України: історичний досвід і уроки (1917 – червень 1941 рр.). Монографія / За загальною ред. д-ра істор. наук, проф., О. М. Бута – Донецьк, 2011.

Учебное издание

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО В
ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ИСТОРИИ (XVIII – нач. XXI ст.)

Учебное пособие

Автор:

Шабельников В. И., доктор исторических наук, профессор