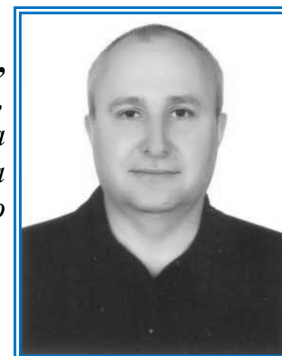


УДК 34.340.12

Редько Андрій Григорович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
Івано-Франківського університету права
імені Короля Данила Галицького



АДМІНІСТРАТИВНА ЕЛІТА В УМОВАХ РЕОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЕЙ УРСР (1950-1960 РР.)

У статті аналізується трансформаційний перехід від галузевого до територіального принципу організації системи управління на прикладі західних областей УРСР. Розглядаються стратегії адаптації адміністративної еліти до нових умов функціонування у компартійно-державному апараті. З'ясовуються переваги і недоліки зазначених адміністративних реформ.

Ключові слова: адміністративна еліта, реорганізація системи влади і управління, стратегії адаптації адміністративної еліти, галузеві і територіальні принципи організації адміністративної еліти.

Постановка проблеми. Після розпаду СРСР Росія, Білорусія і Україна намагалися зберегти його спадщину. Росія спромоглася зберегти силові структури як п'яту владу, поряд із законодавчою, виконавчою і судовою владою та владою ЗМІ. Білорусь – державне виробництво і силові структури як засіб збереження його цілісності. Україна – кадровий потенціал адміністративної еліти УРСР. У цьому зв'язку теоретичний інтерес до проблеми формування і функціонування адміністративної еліти в західних областях УРСР є цілком виправданим, оскільки він дозволяє краще збагнути сучасну ситуацію в західному регіоні України. Проводячи ретроспективний аналіз адміністративної еліти західних областей УРСР слід зазначити, що сталінська система влади та управління ґрунтувалася на галузевому організаційному принципі. Цей принцип можна чітко простежити у період від 1929 до 1957 рр. і пізніше, у період із 1964 до 1989 рр. Він зафіксований у Конституції СРСР 1936 р. та закріплений у статтях Конституції УРСР 1937 р. (ст. 46, 47, 48, 49, 51, 52).

За галузевим принципом були організовані не тільки наркомати, відомства чи міністерства, але й сама компартійна диктатура. Це відображено у статуті ВКП(б), який був прийнятий на XVII з'їзді ВКП(б) у 1934 р. Там у розділі IV «Про організаційну будову партії» в пункті 25 було зазначено: «Для практичної роботи по здійсненню партійних директив і постанов (та перевірки їх виконання радянсько-господарськими органами і нижчими парторганізаціями) в обкомах, крайкомах, ЦК нац. КП і ЦК ВКП(б) створювалися цілісні виробничо-галузеві відділи» [165, с. 160-161].

З метою посилення партійного керівництва промисловістю і транспортом 29 листопада 1939 р. була прийнята постанова Політбюро ЦК ВКП(б) «Про створення промислових відділів у ЦК компартій союзних республік, крайкомах, обкомах і



міськкомах партії», яка вимагала створити в ЦК компартій союзних республік, крайкомах, обкомах і міськкомах партії «промислові відділи відповідно до основних галузей промисловості республіки, краю, області, міста» [165, с. 160-161]. Цю постанову доповнила постанова ЦК КПРС «Про створення в первинних партійних організаціях виробничих і торгівельних підприємств комісій для здійснення парторганізаціями права контролю за діяльністю адміністрації підприємств» від 26 червня 1959 р. [167, с. 11]. Таким чином, в діяльності компартійного апарату чітко прослідковувалася тенденція до посилення контролю за виконанням директив адміністрацією підприємств.

На 15 січня 1954 р. номенклатурних працівників у Дрогобицькій області налічувалось 825 осіб. З них працівників, які займали посади номенклатури обкому КП(б)У, – 85 осіб, міськкомів і райкомів КП(б)У – 420 осіб, радянських органів – 145 осіб, профспілкових органів – 35 осіб, комсомольських органів – 140 осіб [97, арк. 6-8]. А станом на 3 січня 1955 р. в Дрогобицькій області за основною номенклатурою налічувалось 1 122 особи, за обліково-контрольною – 720 осіб. Серед них в партійних органах – 266 і 280 осіб, органах державної влади і державного управління – 32 і 9 осіб, профспілкових органах – 17 осіб, комсомольських органах – 37 і 29 осіб, освіті – 38 осіб, органах МВС, МДБ і військкоматах – 38 і 31 особа, охороні здоров'я і соцзабезпеченні – 6 і 29 осіб, органах державного планування і обліку – 2 і 30 осіб, фінансово-кредитних органах – 36 і 28 осіб, органах торгівлі і громадського харчування – 7 і 27 осіб, промисловості – 28 і 15 осіб, транспорті та зв'язку – 7 і 5 осіб, будівництві – 8 і 2 особи, сільськогосподарських і заготівельних органах – 505 і 165 осіб [97, арк. 17].

У січні 1956 р. в Дрогобицькій області працівників номенклатури обкому і ЦК КПУ було 1 115 осіб. Серед них керівних кадрів у партійних органах – 412 осіб, радянських органах – 103 особи, профспілкових органах – 49 осіб, комсомольських органах – 100 осіб, сільськогосподарському відділі – 912 осіб, промислово-транспортному відділі – 288 осіб, планово-фінансово-торгівельних органах – 191 особа [98, арк. 4-5].

У січні 1950 р. працівників номенклатури Львівського обкому КП(б)У налічувалось 1 757 осіб, що складало 95,4 % від кількості посад за штатом. З них керівників партійних органів було 722 особи або 94,2 %, органів державної влади і державного управління 53 особи або 94,6 %, керівників профспілкових органів – 28 осіб або 100 %, керівників комсомольських органів – 44 особи або 97,7 %, органів науки, культури і мистецтва – 113 осіб або 96,5 %, органів освіти – 37 осіб або 94,8 %, органів охорони державної безпеки і громадського порядку – 98 осіб або 100 %, органів прокуратури і юстиції – 93 особи або 95,8 %, органів соціально-побутового обслуговування (охорони здоров'я, соцзабезпечення) – 49 осіб або 94,2 %, промисловості – 82 особи або 96,4 %, транспорту і зв'язку – 27 осіб або 93,1 %, будівництва – 2 особи або 100 %, органів сільського господарства – 109 осіб або 94,8 %, органів державного планування і обліку – 35 осіб або 100 %, фінансово-кредитних органів – 80 осіб або 100 %, органів торгівлі і громадського харчування – 48 осіб або 100 % [74, арк. 2].

Якщо у січні 1954 р. на посадах номенклатури Львівського обкому КП(б)У працювало 1 294 особи, то в січні 1956 р. номенклатурних працівників уже налічувалось 2 142 особи. З них у 1954 і, відповідно, 1956 рр. було: у партійних органах – 507 і 955 осіб, органах державної влади і державного управління – 44 і 43 особи, профспілкових органах – 21 і 20 осіб, комсомольських органах 44 і 42 особи, органах науки і культури – 209 і 85 осіб, органах освіти – 9 і 7 осіб, органах МВС, МДБ і військкоматах – 94 і 97 осіб, органах прокуратури і юстиції – 45 і 81 особа, органах охорони здоров'я і соцзабезпечення – 14 і 13 осіб, органах державного планування і обліку – 4 і 4 особи, фінансово-кредитних



органах – 9 і 7 осіб, торгівлі та громадському харчування – 16 і 11 осіб, промисловості – 42 і 59 осіб, транспорті і зв'язку – 21 і 21 особа, будівництві – 22 і 43 особи, сільському господарстві і заготівельних організаціях – 99 і 552 особи [77, арк. 56; 79, арк. 3].

Станом на 7 січня 1956 р. працівників номенклатури обкому КП(б)У Тернопільської області за основною номенклатурою – 1 800 осіб, з них затверджених Бюро обкому КП(б)У – 1 681 особа, за обліково-контрольною номенклатурою налічувалось 362 особи, з них затверджених – 350 осіб. Серед них керівних кадрів за основною номенклатурою в партійних органах – 362 і 359 осіб, органах державної влади та державного управління – 45 і 45 осіб, профспілкових органах – 15 і 14 осіб, комсомольських органах – 43 і 38 осіб, науки і культури – 61 і 56 осіб, освіти – 170 і 170 осіб, органах МВС, МДБ і військоматах – 59 і 59 осіб, органах прокуратури і юстиції – 40 і 39 осіб, охорони здоров'я і соцзабезпечення – 3 і 3 особи, органах державного планування і обліку – 2 і 2 особи, фінансово-кредитних органах – 8 і 8 осіб, торгівлі і громадського харчування – 5 і 5 осіб, промисловості – 21 і 12 осіб, транспорту і зв'язку – 13 і 12 осіб, будівництва – 4 і 4 особи, сільського господарства – 882 і 792 особи [147, арк. 137].

Сталінська система управління плануванням й господарством за схемою «центр – периферія» була надмірно централізованою і тому неефективною. Саме тому перший секретар ЦК КПРС М. Хрущов ініціював адміністративні реформи в галузі сталінської командно-адміністративної економіки з метою радикальної децентралізації управління промисловістю.

14 жовтня 1954 р. ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про істотні недоліки в структурі міністерств і відомств СРСР і заходи щодо поліпшення роботи державного апарату». У постанові зазначалося, що «в організаційній структурі і господарській діяльності державного апарату є багато недоліків, які гальмують розвиток народного господарства» [180, с. 144-146]. Виходячи із наведених фактів, ЦК КПРС ухвалив рішення про зменшення чисельності адміністративно-управлінського персоналу міністерств і відомств. У відповідності до змін, планувалося скоротити не менше 450 тис. чол., що обіцяло економію понад 5 млрд. крб. за рік [180, с. 146]. Внаслідок цього лише за 1954-1955 рр. в Україні вивільнилося понад 61 тис. чол. Зокрема, в системі Міністерства чорної металургії УРСР було скорочено понад 3,4 тис., Міністерства промисловості продовольчих товарів УРСР – майже 5 тис. управлінських працівників. В одне міністерство об'єднали Міністерства місцевої та паливної промисловості України [194, с. 94].

На 1959 р. у Дрогобицькій області планувалося скоротити 107 штатних одиниць, із економією фонду заробітної плати 727 тис. крб. на рік, у Львівській області – 241 штатну одиницю, з економією 1 746 тис. крб. на рік, у Станіславській області – 67 штатних одиниць, з економією 265 тис. крб. на рік, у Тернопільській області – 113 штатних одиниць, з економією 931,9 тис. крб. на рік [14, арк. 134].

13-14 лютого 1957 р. Пленум ЦК КПРС прийняв постанову «Про подальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом». У ній йшлося про те, що «великим недоліком у практиці керівництва промисловістю і будівництвом є негативний вплив відомчості міністерств у підході до розв'язання найважливіших питань розвитку народного господарства. Відомчість у керівництві промисловістю і будівництвом призводить до послаблення і порушення нормальних територіальних зв'язків між підприємствами різних галузей промисловості, розміщеними в одному економічному районі, нерідко це не дає можливості оперативного розв'язувати господарські



питання на місцях, доцільно використовувати матеріальні, трудові і фінансові ресурси, вживати оперативних заходів для ліквідації недоліків, що виявляються в ході виконання державних планів.

Відомчі межі заважають широкому здійсненню спеціалізації і кооперування виробництвом, утруднюють комплексний розвиток господарства економічних районів, республік, країв і областей. В результаті цього величезні виробничі потужності підприємств залишаються недовикористаними, викликаються значні нераціональні перевезення вантажів, роз'єднаність керівництва будівництвом між міністерствами веде до створення на одній території великої кількості дрібних будівельних організацій, до розпорощення і заморожування державних коштів у будівництві, до його подорожчання.

Міністерства й відомства, здійснюючи з центру керівництво підприємствами, розміщеними на всій території країни, неминуче обростають численними паралельно діючими організаціями – різними збутовими і постачальницькими конторами, базами, трестами і т.д.

При існуючій структурі управління відривається від безпосередньої участі у виробництві велика кількість талановитих організаторів виробництва та інженерно-технічних працівників, які досконало знають практику. Значна частина з них осідає в канцеляриях міністерств і відомств. Великим недоліком нинішньої структури управління промисловістю і будівництвом є те, що вона обмежує можливості місцевих партійних, радянських і профспілкових органів у керівництві господарським будівництвом, стримує їх ініціативу в мобілізації сил підприємств і господарських організацій на більш повне й правильне використання місцевих резервів і можливостей» [166, с. 242-243].

Звідси висновок постанови: «Управління промисловістю за територіальним принципом на базі певних економічних районів дасть можливість поліпшити використання місцевих ресурсів для розвитку промислового виробництва, докорінно впорядкувати справу спеціалізації і кооперування виробництва, ширше використати місцеву ініціативу як для зростання обсягу промислового виробництва, так і для поліпшення якісних показників роботи підприємств» [166, с. 245]. Власне перехід до управління за територіальним принципом в західних областях УРСР мав на меті підвищити ефективність управління тими західними областями, які були утворені на території Східної Галичини.

10 травня 1957 р. Верховна Рада СРСР ухвалила закон «Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом». Цей закон встановив, що управління промисловістю і будівництвом повинно здійснюватися за територіальним принципом на основі економічних адміністративних районів. Самі ж економічні адміністративні райони утворюються Верховними Радами союзних республік (ст. 2). Для управління промисловістю й будівництвом в кожному економічному адміністративному районі утворюється Рада народного господарства (ст. 3). Рада народного господарства економічного адміністративного району в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження на основі і на виконання законів СРСР і союзних республік, а також постанов і розпоряджень Ради Міністрів СРСР і ради міністрів союзної республіки (ст. 8) [180, с. 343-344].

31 травня 1957 р. четверта сесія Верховної Ради УРСР (четвертого скликання) ухвалила закон «Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в Українській РСР». Стара система галузевого, вертикально централізованого управління ліквідувалася. На її місці постала система раднаргоспів, які здійснювали територіальне планування й управління промисловістю та будівництвом у



рамках відповідних економічних адміністративних районів. На території СРСР було створено понад 100 таких районів: 70 – в РРФСР, 11 – в Україні, 9 – в Казахстані, 4 – в Узбекистані, по одному – в інших республіках [194, с. 94-95]. З появою раднаргоспів суть директивного компартійно-державного управління не змінилася, але його якість погіршилася. Планова, неринкова економіка неминуче ставала більш хаотичною, коли одержувала командні імпульси не з одного, а з багатьох центрів одночасно. Тому через кілька років розпочався повзучий процес відмовлення структур централізованого управління в іншій формі [301, с. 122].

У листопаді 1962 р. Пленум ЦК КПРС прийняв постанову «Про розвиток економіки СРСР і перебудови партійного керівництва народним господарством», в якій стверджувалось, що для того, щоб «поліпшити керівництво народним господарством, треба перейти до виробничого принципу побудови керівних органів партії знизу доверху.

Побудова партійних органів за виробничим принципом дасть можливість забезпечити конкретніше і планомірніше керівництво промисловістю, будівництвом і сільським господарством, зосередити головну увагу на виробничих питаннях. Така перебудова допоможе активізувати всі сторони діяльності партії, ще тісніше зв'яже організаційну та ідеологічну роботу із завданнями створення матеріально-технічної бази комунізму і виховання нової людини» [167, с. 371].

Поряд із тенденцією до лібералізації і децентралізації сталінської системи влади та управління спостерігалася тенденція концентрації компартійно-державного управління. У 1960 р. в Україні були утворені центральні раднаргоспи (Київський, Харківський та Львівський). За указом Президії Верховної Ради УРСР від 26 грудня 1962 р. замість 14 економічних адміністративних районів було утворено 7 економічних районів, серед них: Донецький (Донецька і Луганська області), Київський (Київська, Житомирська, Черкаська й Чернігівська області), Львівська (Львівська, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська й Рівненська області), Подільський (Вінницька, Хмельницька, Тернопільська й Чернівецька області), Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька й Кіровоградська області), Харківський (Харківська, Полтавська й Сумська області), Чорноморський (Одеська, Кримська, Миколаївська й Херсонська області) [194, с. 103]. Це було пов'язано із відновленням централістських тенденцій у сфері компартійно-державного управління.

Указом Президії Верховної Ради УРСР від 30 грудня 1962 р. радянські органи в областях Української РСР було реорганізовано за виробничим принципом. Зокрема, у Львівській області утворено обласну (промислову) і обласну (сільську) Ради депутатів трудящих. Деякі міста – центри промислових районів (Львів, Борислав, Дрогобич, Золочів, Миколаїв, Нестеров, Самбір, Стрий, Трускавець, Червоноград) – віднесено до категорії міст обласного підпорядкування та передано у відання обласних (промислових) Рад [161, с. 25, 28-29]. Зазначена реформа відіграла негативну роль в організації управління, вона призвела до розриву зв'язків між містом і селом, ускладнила управління економічним і культурним життям. Ця перебудова відразу викликала низку непорозумінь. Так, в областях, де система влади та управління була організована за виробничим принципом, існували два облвиконкоми, і, відповідно, два обласних відділи охорони здоров'я, два відділи народної освіти, два фінансових відділи тощо. У зв'язку з цим чиновників і обласного, і районного рівнів усупереч раніше задекларованим планам, які передбачали скорочення та здешевлення управлінського апарату, побільшало, а вирішувати проблеми стало складніше. Проведення реорганізації органів компартійно-державного управління промисловістю і будівництвом в СРСР дозволило подолати надмірну централізацію в діяльності цих органів. Однак, ця реорганізація спричинила



інший недолік – місництво – нездоровий місцевий патріотизм, що лише заважало розвитку виробничої сфери. Раднаргоспи прагнули забезпечити необхідною сировиною та продукцією «свої підприємства» на шкоду виконанню державних планів кооперованих поставок. Виникли значні труднощі й щодо координації діяльності раднаргоспів та планування народного господарства тощо. Реорганізація управління стала некерованою. Одночасно зі скороченням створювалися нові державні органи та посади. Тому згідно із постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 30 вересня 1965 р. «Про покращення управління промисловістю» відбувся зворотній перехід – від територіального до галузевого принципу організації системи влади та управління СРСР.

Розглядаючи лібералізацію сталінської системи влади та управління в західних областях УРСР у 1957-1960 рр., варто взяти до уваги те, що Дрогобицька область у 1959 р., через 2 роки після початку хрущовських адміністративних реформ, була ліквідована та приєднана до Львівської області. Львівська ж область була втягнута у хрущовський експеримент з реформуванням сфери компартійної системи влади та управління лише на 4 роки – із 1960 по 1964 рр. За такий короткий термін результат був далеко не очевидним. Тернопільська область, яка входила до складу інших економічних районів й сама ніколи не існувала як окрема економічна одиниця, не може слугувати яскравою ілюстрацією ефективності територіальної організації хрущовською системи влади та управління в УРСР. Лише Станіславська, а згодом Івано-Франківська область як самостійний економічно-адміністративний район, що існував із 1957 по 1962 рр., виразно демонструє головні тенденції в процесі лібералізації сталінської галузевої системи влади та управління, її трансформацію в хрущовську територіальну систему влади та управління.

Висновки. Таким чином, у період із 1957-1960 рр. в західних областях УРСР відбулася докорінна перебудова сталінської системи влади та управління, галузевий принцип її організації був майже повністю витіснений та замінений територіальним принципом. Однак у 1964 р. розпочався зворотній процес, обумовлений як недоліками територіальної організації та компартійно-державної системи влади та управління, так і зміною самого політичного курсу в СРСР.

Список використаних джерел

1. Баран В. К. Україна в умовах системної кризи (1946 – 1980 рр.) : [монографія] / В. К. Баран, В. М. Даниленко. – К.: Альтернативи, 1999. – 304 с.
2. Комуністична Партія Радянського Союзу в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. 1931 – 1941. – К. : Політвидав України, 1980 – Т. 5. – 415 с.
3. Комуністична Партія Радянського Союзу в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. 1955 – 1959. – К. : Політвидав України, 1981 – Т. 7. – 245 с.
4. Комуністична Партія Радянського Союзу в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. 1959 – 1965. – К. : Політвидав України, 1981 – Т. 8. – 371 с.
5. Кульчицький С. В. Спроби реформ (1956 – 1964 рр.) / С. В. Кульчицький // УІЖ. – 1998. – № 3. – С. 91–102.
6. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1953 – 1961 годы. – М. : Политиздат, 1968. – Т.4. – 783 с.

7. Ф. 5001 Дрогобицький обласний комітет КП(б)У оп. 22. Спр. 88. Статистические отчеты о составе кадров области на 1 января 1955 года (форма № 5), 12 ноября 1954 г. – 9 февраля 1955 г., 156 арк.
8. Ф. 5001 Дрогобицький обласний комітет КП(б)У оп. 29. Спр. 59. Об укомплектовании руководящими работниками партийных, советских и хозяйственных организаций, 1956 г., 51 арк.
9. Ф. П – 3 Львівський обласний комітет КП(б)У оп. 3. Спр. 227. Справки обкома, горкома, райкомов партии об укомплектовании руководящими работниками партийных, советских, хозяйственных организаций области за 1949 год (форма № 2). Статистические отчеты обкома партии об укомплектованности работниками партийного аппарата и должностей номенклатуры обкома партии, 30 декабря 1949 г. – 1 января 1950 г., 42 арк.
10. Ф. П – 3 Львівський обласний комітет КП(б)У оп. 4. Спр. 903. Статистические отчеты по сменяемости работников области за 1953 год, 12 января 1953 г. – 12 января 1954 г., 64 арк.
11. Ф. Р – 2022 Дрогобицький обласний виконавчий комітет Ради депутатів трудящих оп. 1.
12. Спр. 2840. Статистические отчеты обкома партии в ЦК КПСС и ЦК КП Украины о составе и сменяемости работников номенклатуры ЦК, обкома, райкомов партии за 1955 год. Справка об укомплектовании руководящими работниками партийных, советских и хозяйственных организаций, 20 июля 1955 г. – 12 января 1956 г., 187 арк.
13. Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1963. – № 2. – С. 61.

Редько А.Г. административная элита в условиях реорганизации системы власти и управления западных областей УССР (1950-1960 гг.)

В статье анализируется трансформационный переход от отраслевого к территориальному принципу организации системы управления на примере западных областей УССР. Рассматриваются стратегии адаптации административной элиты к новым условиям функционирования в компартийно-государственном аппарате. Выясняются преимущества и недостатки указанных административных реформ.

Ключевые слова: административная элита, реорганизация системы власти и управления, стратегии адаптации административной элиты, отраслевые и территориальные принципы организации административной элиты.

Redko A.G. Governing Elite in the Process of Authority System Reorganization and Management of Western Regions of the Ukrainian Soviet Socialistic Republic (1950-1960)

Transformational shift from a sectorial to a territorial principle of management system organization on the example of western regions of the Ukrainian Soviet Socialistic Republic has been analyzed in this article. Strategies of governing elite adaptation to the new conditions of functioning in the Communist Party and state apparatus have been considered. Advantages and disadvantages of the mentioned administrative reforms have been stated.

Key words: Governing elite, authority system reorganization and management, sectorial and territorial principles of administrative elite organization

