

УДК 340.12

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



### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОБОРУ КЕРІВНИХ КАДРІВ ДО СКЛАДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЕЛІТИ ЗАХІДНИХ ОБЛАСТЕЙ УРСР У 50-70-Х РР. ХХ СТ.**

*У статті аналізується система добору керівних кадрів до складу системи влади та управління західних областей УРСР. Особлива увага звертається на ключові елементи цієї системи – КПРС, ВЛКСМ і профспілки СРСР. Обґрунтовується, що саме ці інститути забезпечували формування кадрового управлінського корпусу в західних областях УРСР.*

**Ключові слова:** адміністративна еліта, система влади та управління, система добору кадрів, принцип індивідуального відбору кадрів, номенклатурний принцип добору кадрів.

**Постановка проблеми.** Кадрова політика та нормативно-правова база добору керівних кадрів є важливою проблемою для будь-якої системи влади та управління, у тому числі як сучасної української, так і колишньої радянської. Осмислення цієї бази та залучення усього цінного і позитивного, що було у радянській системі має важливе значення для сучасної української кадрової політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджуваний проблемі приділяли значну увагу такі науковці як А. Д. Горбул, М. П. Карпов, М. Ф. Міщенко, Т. П. Рубцова, Г. М. Севостьянов, І. А. Швець та інші. Вони досліджували механізми добору керівних кадрів та саму систему добору кадрів. Одна ця проблема потребує подальшого глибшого дослідження. Це завдання реалізується у пропонованій статті.

**Постановка завдання.** Метою нашого дослідження є правовий аналіз добору керівних кадрів до складу системи влади та управління західних областей УРСР у 1950-1970-х рр.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Систему добору керівних кадрів до складу компартійної командно-адміністративної системи влади та управління західних областей УРСР в 1953-1985 рр. утворювали такі ключові елементи політичної системи СРСР як КПРС, ВЛКСМ та профспілки СРСР. Провідну роль серед них відігравала КПРС (так після XIX з'їзду ВКП(б), який відбувся у жовтні 1952 р, стала називатися Компартія СРСР) [2, с. 365]. У Конституції СРСР 1977 р. в ст. 6 було зазначено, що «керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і суспільних організацій є Комуністична партія Радянського Союзу» [4, с. 8].

Формування кадрового корпусу КПРС відбувалася в порядку, передбаченому Статутом КПРС, на основі індивідуального відбору [8, с. 7]. Суть його полягала в тому, що кожна ступаючи в Компартію СРСР людина приймалася в неї в строго



індивідуальному порядку. Компартійна організація уважно вивчала, перевіряла на практиці її особисті ділові, політичні та моральні якості, всебічно розбиралися в тому, як вона проявляє себе в праці та суспільній роботі, ретельно зважувала, чи гідна вона бути в рядах КПРС. Інакше кажучи, індивідуальний відбір в Компартію СРСР означав те, що в неї приймалися далеко не усі бажаючі, а найбільш «політично свідомі, передові у всіх відношеннях люди з числа робітників, колгоспників, інтелігенції» [3, с. 94].

Послідовне проведення індивідуального відбору, ретельну перевірку кожного із вступаючих в КПРС ефективно забезпечували організаційно-статутні норми, що передбачали обов'язкове надання рекомендацій трьох членів КПРС, які мали компартійний стаж не менше п'яти років і знали рекомендованих по спільній виробничій та громадській роботі не менше одного року [8, с. 8]. Організаційно-статутні норми регулювали як порядок прийому в Компартію СРСР, так і проходження кандидатського стажу терміном в один рік, який був необхідний для того, щоб познайомитися з Програмою і Статутом КПРС та підготуватися до вступу в члени Компартії СРСР [8, с. 11].

Прийом в Компартію СРСР здійснювався тільки через первинну ком парторганізацію, на загальних зборах її членів. Саме їй належала вирішальна роль у здійсненні принципу індивідуального відбору в Компартію нових членів, у всебічному вивченні їхніх політичних, ділових і моральних якостей [3, с. 95]. Статутом КПРС було передбачено, що рішення первинної ком парторганізації про прийом в Компартію СРСР вважалось прийнятним, якщо за нього проголосувала не проста більшість, а не менше двох третіх членів Компартії, присутніх на зборах [8, с. 8].

Остаточна проблема прийому в Компартію СРСР вирішувалася в міськкомах і райкомах Компартії [8, с. 10]. Кожного вступаючого в КПРС обов'язково запрошували на бюро міському або райкому і справа про його прийом розглядалася тільки в його присутності. Для того щоб принцип індивідуального відбору проводився найбільш повно і послідовно, ЦК КПРС вимагав від міськкомів і райкомів Компартії проявляти до кожного вступаючого максимум уваги, об'єктивності та компартійної принциповості [3, с. 95]. Отже, добір кадрів до складу КПРС здійснювався, відповідно до принципу індивідуального відбору, на підставі організаційно-статутних норм КПРС та інструкцій ЦК КПРС, в рамках Конституції СРСР.

Кадровим резервом КПРС була ВЛКСМ. Молодь до 25 років вступала в КПРС виключно лише через ВЛКСМ, хоча в КПРС приймалися особи, які досягли 18 років [8, с. 7]. Сам же Статут ВЛКСМ, визначаючи статус члена ВЛКСМ, проголошував що «членом ВЛКСМ може бути будь-яка молода людина Радянського Союзу віком від 14 до 28 років, яка визнає Статут ВЛКСМ, бере активну участь у будівництві комунізму, працює в одній з комсомольській організацій, виконує рішення комсомолу і сплачує членські внески» [7, с. 4]. ЦК ВЛКСМ при цьому підкреслював, що готовність молодої людини до вступу в комсомол повинна визначатися не тільки досягненням 14-літнього віку, а насамперед її «політичними і моральними якостями, ставленням до праці та навчання, участю в суспільному житті» [5, с. 95].

За Статутом ВЛКСМ прийом в члени ВЛКСМ проводився в строго індивідуальному порядку, виключно на добровільних засадах. Комсомольська організація допомагала молодій людині підготуватися до вступу у ВЛКСМ, перевіряла її особисті якості на практичних справах, виконанні комсомольських і громадських доручень [7, с. 6]. Порядок прийому в члени ВЛКСМ регулювався організаційно-статутними нормами ВЛКСМ. Прийом здійснювався у первинній комсомольській організації на зборах її

членів. З метою підвищення ролі та відповідальності первинних комсомольських організацій в роботі з кількісного поповнення комсомольських рядів Статутом ВЛКСМ надано їм право остаточного вирішення проблем прийому в комсомол. Ті, хто вступали в члени ВЛКСМ, подавали рекомендації двох комсомольців, які мали стаж перебування у комсомолі не менше одного року, або рекомендацію одного члена КПРС, котрі знали рекомендованих по спільному навчанню, трудовій діяльності та громадській роботі не менше шести місяців. Піонери, які вступали у комсомол, подавали рекомендацію ради піонерської дружини, що прирівнювалася до рекомендації одного члена ВЛКСМ. Рекомендуючі несли відповідальність за свою рекомендацію, допомагали новим членам ВЛКСМ включитися в життя первинної організації [7, с. 6-7].

Проблема прийому у ВЛКСМ обговорювалася і вирішувалася загальними зборами первинної організації або організації з правами первинної. Рішення вважалося прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третіх членів ВЛКСМ присутніх на зборах. Статутом ВЛКСМ було визначено, що рішення первинної організації про прийом набувало чинності після затвердження комітетом комсомолу первинної організації. На основі рішення первинної організації райком або міськом комсомолу приймав рішення про видачу тому, хто вступив у комсомол, комсомольського квитка. Прийом у комсомол відбувався, як правило, на відкритих зборах [7, с. 7]. Як бачимо, добір кадрів до складу ВЛКСМ здійснювався за аналогією із набором кадрів до складу КПРС – на підставі принципу індивідуального відбору, організаційно-статутних норм ВЛКСМ й інструкцій ЦК ВЛКСМ, в рамках Конституції СРСР.

У політичній системі СРСР сполучною ланкою між КПРС, ВЛКСМ і командно-адміністративною системою державної влади та управління з одного боку та масами як джерелом кадрового потенціалу з іншого були профспілки СРСР. У Конституції СРСР 1977р. в ст. 7 підкреслювалось, що «Професійні спілки, Всесоюзна Ленінська Комуністична Спілка Молоді, кооперативні й інші громадські організації у відповідності зі своїми статутними завданнями беруть участь в управлінні державними і громадськими справами, у рішенні політичних, господарських і соціально-культурних питань» [4, с. 8].

У Статуті професійних спілок СРСР був визначений статус члена профспілки, а також організаційно-статутні норми, які регулювали порядок прийому в члени профспілки. За Статутом професійних спілок СРСР, членом професійної спілки міг бути кожний працюючий в об'єднанні, на підприємстві, у колгоспі, закладі, організації, а також людина, що навчається у вищому, середньому спеціальному і професійно-технічному навчальному закладі, які визнають Статут професійних спілок СРСР, беруть участь у роботі профспілкової організації, виконують рішення профспілок та сплачують членські внески [6, с. 20]. Відповідно до визначених Статутом професійних спілок СРСР організаційно-статутних норм, здійснювався прийом в члени профспілки. Він проводився в індивідуальному порядку на підставі особистої заяви вступаючого у профспілку. Рішення про прийом в члени профспілки виносилося зборами профспілкової групи і затверджувалося цеховим комітетом профспілки (профбюро), а там, де його не було, – профспілковим комітетом первинної організації. При відсутності профспілкових груп прийом в члени профспілки проводився зборами цехової, первинної організації [6, с. 20]. Таким чином, добір кадрів до складу профспілок СРСР проводився за аналогією до добору кадрів до складу КПРС і ВЛКСМ, а саме на підставі принципу індивідуального відбору організаційно-статутних норм профспілок СРСР й інструкцій ВЦ РПС, у рамках Конституції СРСР.



Статут КПРС зазначав, що КПРС, діючи в рамках Конституції СРСР, «здійснює політичне керівництво державними і громадськими організаціями, спрямовує і координує їх діяльність». Причому «партійні організації не підміняють радянські, профспілкові, кооперативні та інші громадські організації, не допускають змішування партійних й інших органів» [8, с. 27].

За Статутом КПРС, «ВЛКСМ працює під керівництвом Комуністичної партії Радянського Союзу. Робота місцевих організацій ВЛКСМ спрямовується і контролюється відповідними республіканськими, крайовими, обласними, окружними, міськими і районними партійними організаціями» [8, с. 28]. А за Статутом професійних спілок СРСР, «професійні спілки СРСР працюють під керівництвом Комуністичної партії Радянського Союзу, яка є ядром політичної системи, керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства» [6, с. 19]. Звідси система добору керівних кадрів до складу адміністративної еліти, що мала ієрархічно організований характер. У цій ієрархії КПРС була визначальною і відігравала провідну роль. ВЛКСМ була допоміжною ланкою, а профспілки СРСР – сполучною ланкою. Враховуючи те, що члени профспілок СРСР були частково членами КПРС, а частково членами ВЛКСМ, КПРС і ВЛКСМ активно взаємодіяли із профспілками СРСР у процесі такої взаємодії добиралися керівні кадри до складу адміністративної еліти СРСР. Статут ВЛКСМ наголошував, що «комітети комсомолу спільно з партійними, радянськими, господарськими органами висувають гідних представників молоді на керівну роботу в управлінні, виробництві, науці й культурі» [7, с. 28].

У системі добору кадрів до складу КПРС індивідуальний принцип відбору кадрів доповнювався номенклатурним принципом їхньої розстановки. Необхідність існування компартійної номенклатури визначалася тією роллю, яку відігравала КПРС у політичній системі радянського суспільства. Виступаючи керівною і спрямовуючою силою, беручи на себе всю повноту відповідальності за ситуацію в країні, Компартія СРСР змушена була підбирати і розставляти на важливих напрямках роботи людей, які були віддані ідеалам комунізму і здатними проводити в життя її рішення, здійснювати її політику.

Номенклатуру ЦК, обкомів, міськкомів і райкомів Компартії України, починаючи з 1946р., розділили на дві частини – основну і контрольно-облікову. Були визначені й узгоджені посади, що входили в обидва її види, і перелік посад номенклатури обкомів і ЦК Компартії України. На 1 січня 1947р. у номенклатурі ЦК Компартії України 30,9% склали компартійні працівники. Причому в основній номенклатурі перебували відповідальні працівники апарату ЦК КП(б)У, секретарі обкомів і перші секретарі міськкомів, окружкомів і райкомів Компартії, а в обліково-контрольній – завідувачі відділами обкомів і великих міськкомів Компартії, а також секретарі міськкомів і райкомів.

Водночас усі обласні, міські і районні комітети Компартії України ввели в практику щорічний розгляд на засіданнях бюро складу номенклатури, приведені її у відповідність з умовами діяльності, що постійно змінюються, новими завданнями господарського і культурного будівництва. Упорядкування номенклатури посад комітетів Компартії України стало важливим етапом у процесі удосконалення кадрової роботи [1, с. 80-81].

У діяльності Управління кадрів ЦК, відповідних відділів обкомів, міськкомів, окружкомів і райкомів Компартії України почала складатися система роботи з номенклатурою, з'явилися елементи її планування, удосконалювався порядок затвердження і звільнення працівників, стала використовуватися система звітності тощо.



Завдяки цьому в УРСР різко зменшалась плінність кадрів, комітети Компартії України мали змогу глибше вивчати їх політичні та ділові якості й відповідно розставляти на важливих ділянках партійної і радянської роботи [1, с. 81].

Зміни у роботі з номенклатурою кадрів у другій половині 40-х рр. ХХ ст. в УРСР мали як позитивні, так і негативні аспекти. Виконуючи інструкції ЦК КП(б)У, комітети Компартії України займалися заповненням вакантних посад, що активізувала процес добору і висування нових працівників. Так, за друге півріччя 1946р. тільки на посади номенклатури ЦК КП(б)У було підібрано 2715 і затверджено 4253 особи. Кожна з них викликала в ЦК Компартії України, а більше 800 – були присутні на засіданнях Політбюро або Секретаріату. У такому ж порядку обкоми Компартії України затвердили 6553 особи. В результаті проведеної роботи до кінця 1946р. кількість вакансій по номенклатурі ЦК КП(б)У скоротилась майже в три рази, а обкоми КП(б)У майже завершили заміщення вакантних посад по своїй номенклатурі [1, с. 81].

Водночас посилена увага ЦК ВКП(б), ЦК Компартії України до роботи з номенклатурними кадрами у кінцевому рахунку призвела до негативних наслідків. Компартійні комітети на місцях намагалися включати усі керівні посади у свою номенклатуру, внаслідок чого вона чисельно збільшилась [1, с. 81-82].

Надмірне збільшення номенклатури комітетів КП(б)У негативно позначилось на вирішенні кадрових проблем. Комітети КП(б)У були не в змозі практично глибоко і всебічно вивчати політичні й ділові якості працівників та часто під тиском зверху, формально, по компанійськи підходила до їх добору та затвердження. Наприклад, Закарпатський обком КП(б)У тільки 14 січня 1947р. затвердив у посадах із викликом на бюро 40 осіб. На цьому ж засіданні бюро було розглянуто ще 20 питань. Таким же чином 24 січня того ж року були затвердженні 33 особи, 14 квітня – 26, 24 квітня – 31, 21 серпня – 31 особа і т.д. Протягом року із 780 поданих на затвердження працівників Закарпатський обком КП(б)У відхилив як не придатних за політичними і діловими якостями тільки двох працівників й у той же час був утверджений ряд явно не придатних або скомпрометованих працівників [1, с. 83].

Після ХХ з'їзду КПРС здійснювалися спроби зменшити число посад в номенклатурі комітетів КПУ, але реальних результатів це не дало, оскільки на місцях були знайдені способи збереження і навіть збільшення цих посад. Так, якщо в номенклатурі Львівського обкому Компартії України у жовтні 1949р. було 1832 посади, то до 1960р. вона нараховувала вже на 386 посад більше. У 60-ті рр. ХХ ст. номенклатура комітетів КПУ в основному залишалася стабільною за чисельним складом. Наприклад, номенклатура Львівського обкому КПУ (основна та обліково-контрольна) в 1962р. включала 2074 посади, в 1966р. – 2032, в 1971р. – 2040. Аналогічною була ситуація і в інших областях УРСР [1, с. 82].

**Висновки.** Таким чином, система добору кадрів до складу адміністративної еліти СРСР та УРСР мала ієрархічну структуру. Головним елементом у ній була КПРС, допоміжним – ВЛКСМ, а сполучним – профспілки СРСР. Вона діяла в рамках нормативно-правових засад Конституції СРСР, організаційно-статутних норм Статуту КПРС, ВЛКСМ і профспілок СРСР, настановлень які містилися у рішеннях і постановках Пленумів ЦК КПРС, з'їздів КПРС, ВЛКСМ та профспілок СРСР, інструкцій ЦК КПРС, ЦК ВЛКСМ і ВЦРПС, на підставі принципу індивідуального відбору і номенклатурного принципу їхньої розстановки. При цьому номенклатура адміністративної еліти поділялася на основну і контрольно-облікову, а кадри адміністративної еліти – на кадри управління і кадри резерву управління.

**Список використаних джерел**

1. Горбул А. Д. Научные основы кадровой политики КПСС / А. Д. Горбул. – К.: Выща школа, 1988. – 171с.
2. История КПСС: Курс лекцій / Рук. авт. кол. Я. С. Калакура. – К.: Выща школа, 1988. – 504 с.
3. Карпов М. П. Организационно-уставные вопросы КПСС: Справочник в вопросах и ответах / М. П. Карпов, Н. Ф. Мищенко, И. А. Швец. – М.: Политиздат, 1987. – 240 с.
4. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. – М.: МолодаяГвардия, 1977. – 63 с.
5. Организационно-уставные вопросы комсомольской работы: справочник в вопросах и ответах/ сост. В. Зюкин. –М.: Молодая гвардия, 1989. – 237 с.
6. Справочник профсоюзного работника / Сост. Г. М. Севостьянов, Т. П. Рубцова. – М. Профиздат, 1987. – 640 с.
7. Статут Всесоюзной Ленинской Коммунистической Сплки Молоді. (Прийнятий XIVз'їздом ВЛКСМ, часткові зміни внесені XV, XVII, XVIII, XIXта XX з'їздами ВЛКСМ). – К.: Молодь, 1987. – 32 с.
8. Устав Коммунистической партии Советского Союза. Утвержден XXVII съездом КПСС. – М.: Политиздат, 1988. – 31 с.

***Редько А. Г. Нормативно-правовые основы отбора руководящих кадров в состав административной элиты западных областей УССР в 50-70-х гг. XX в.***

*В статье анализируется система отбора руководящих кадров в составе системы власти и управления западных областей УССР. Особое внимание обращается на ключевые элементы этой системы – КПСС, ВЛКСМ и профсоюзы СССР. Обосновывается, что именно эти институты обеспечивали формирование кадрового управленческого корпуса в западных областях УССР.*

**Ключевые слова:** административная элита, система власти и управления, система подбора кадров, принцип индивидуального отбора кадров, номенклатурный принцип подбора кадров.

***Red'ko A. G. Regulatory and legal framework governing the selection of personnel of the administrative elite western regions of the USSR in the 50's and 70's XX c.***

*In this article the system of administrative personnel selection to the complement of system of power and administration of western regions of Ukrainian Soviet Socialist Republic has been analyzed. Special attention has been paid on key elements of this system – Communist Party of the Soviet Union, Leninist Young Communist League of the Soviet Union and trade unions of the Union of Soviet Socialist Republics. It has been explained that exactly these institutes guaranteed the formation of administrative personnel in western regions of Ukrainian Soviet Socialist Republic.*

**Keywords:** administrative elite, system of power and administration, system of administrative personnel selection, principle of individual personnel selection, nomenclature principle of personnel selection.

