

УДК 340.158: 342.547

КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ В ПОВОЄННІ РОКИ (1945-1955 РР.)

Стець О.М., к.ю.н., доцент

*Криворізький факультет Національного університету
«Одеська юридична академія», пр. Миру, 22, м. Кривий Ріг, Україна
stetso@mail.ru*

Статтю присвячено дослідженню кадрової політики радянської влади в Українській РСР в повоєнні роки. Розглянуто проблеми кадрового забезпечення державної служби післявоєнного періоду на території України, що пов'язано зі значними втратами працівників адміністративно-управлінського апарату під час Другої світової війни.

Ключові слова: державна служба, кадрове забезпечення, управлінський апарат, органи радянської влади, післявоєнний період.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В УКРАИНЕ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ (1945-1955 ГГ.)

Стец О.Н.

*Криворожский факультет Национального университета
«Одесская юридическая академия», пр. Мира, 22, г. Кривой Рог, Украина
stetso@mail.ru*

Статья посвящена исследованию кадровой политики советской власти в Украинской ССР в послевоенные годы. Рассмотрены проблемы кадрового обеспечения государственной службы послевоенного периода на территории Украины, связанные с большими потерями работников административно-управленческого аппарата во время Второй мировой войны.

Ключевые слова: государственная служба, кадровое обеспечение, управленческий аппарат, органы советской власти, послевоенный период.

PUBLIC SERVICE STAFFING IN UKRAINE IN POST-WAR YEARS (1945-1955)

Stets O.M.

*Kryvyi Rih faculty of National university "Odessa law academy", ave. Myru, 22, Kryvyi Rih, Ukraine
stetso@mail.ru*

The article investigates human resources policy of Soviet power in the Ukrainian SSR in the post-war years. In terms of post-war reconstruction of the economy, the question of staffing of all elements of the state leadership was particularly acute. The need for qualified officials in post-war Ukraine was associated with significant losses of workers of administrative and managerial staff during the Second World War. It forced the country's leadership to focus on their qualitative selection and placement. Control over public managers was maintained through their personal approval procedure in the bodies of the Communist Party of the Soviet Ukraine. The principal requirements for professional managers for their inclusion in the Soviet party nomenklatura were: mandatory theoretical knowledge and practical skills, compliance with nomenklatura principle of management, i.e. unconditional submission and implementation of directives of higher state party bodies by lower levels of government.

After the Second World War, there were certain peculiarities of public service. Formally, all power in the state belonged to councils of workers' deputies, who had enormous powers. However, the real bearer of power has always been the communist party nomenclature and councils were the main decorative bodies aimed to disguise its dictatorship. Soviet socialist society lived not guided by the constitution, but based on the instructions of the Communist Party. The bureaucracy needed councils only to give their decisions the appearance of legitimacy, to show the world unanimous support of its course by all strata of society.

The system of government and organization of the state apparatus Ukraine inherited from the Soviet era in the first decade of independence of the state did not meet the requirements of time and new political realities. The market economy and civil society demanded the transformation of the bureaucratic apparatus into an effective governance system, which will serve the people. Rather systematic rethinking of the purpose of the state and public service at the time was made in the Law of Ukraine "On Civil Service". Civil service in Ukraine is primarily professional activities of persons who occupy positions in state bodies and their apparatus aimed at practical implementation of tasks and functions of the state with wages paid from public funds. These persons are public servants and have relevant service authorities.

The driving idea of the changes was the awareness in the new management ideology aimed at updating administrative culture, forming readiness of managerial staff for decision-making in an increasing discretion and increasing personal responsibility, transparency in the activities of officials, legal security, and political neutrality of civil servants, improvement of their skills, creation of motivational conditions, stimulation and promotion of public officials.

In this connection, the National Agency of Ukraine on Civil Service initiated a comprehensive scientific study of the origins and characteristics of the formation of the civil service of its own, formation of the key features of modern national administrations in different historical periods

Key words: public service, staffing, managerial staff, Soviet authorities, post-war period.

Україна невпинно йде шляхом утвердження демократичних європейських цінностей. Було б безпідставно очікувати, що в суспільстві з таким коротким досвідом існування демократичних інституцій можливе швидке реформування системи державного управління.

Одним із пріоритетів у поступі до демократичного майбутнього є перегляд організації діяльності державної служби України та пошук шляхів її вдосконалення. Головна мета – утворення державної служби на засадах професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, відкритості й підзвітності громадянам. Саме це є передумовою формування влади нової якості: доброчесної, прозорої, відповідальної, ефективної. При цьому формування нової генерації управлінців має здійснюватися не лише на основі запозичення й переосмислення кращого світового досвіду, а насамперед на засадах українського державотворення. Адже кожна національна система державного управління та державної служби унікальна завдяки історичним особливостям і національним традиціям. Історична пам'ять є основною складовою мислення нації, спільного руху, державної ідеї.

Еволюція розвитку державного управління й державної служби в Україні мала надзвичайно складний і неоднорідний характер, обумовлений постійною зміною політичного життя. Наша історія повниться періодами поневірян народу, поневолення держави аж до заборони її самобутності. Попри це помітний слід в історії залишила когорта самовідданих громадських і державних діячів. Наше минуле багате на здобутки, що слугують зразками справжнього державного будівництва. У нас є українська управлінська традиція, якою варто пишатися.

Питанням історичного розвитку державного управління та формуванню кадрового забезпечення державного апарату на території України приділено достатньо уваги в роботах вітчизняних істориків і вчених-юристів.

Різним аспектам питань розвитку інституту державної служби в Україні в ХХ ст. у своїх дослідженнях приділяли увагу чимало як зарубіжних, так і вітчизняних учених, серед яких С. Ківалов, Л. Біла-Тіунова, О. Гарань, М. Германюк, П. Захарченко, Р. Іванченко, М. Коваль, С. Кульчицький, В. Малиновський, В. Орленко, О. Токовенко, В. Шайкан, Д. Яковенко та ін.

Серед усіх періодів розвитку української державності одним із цікавих для дослідження періодом розвитку системи державної служби в Україні за радянського періоду залишаються повоєнні часи.

В умовах післявоєнної відбудови народного господарства особливо гостро постало питання кадрового забезпечення всіх ланок державно-партійного керівництва. Проблема поглиблювалася значними втратами працівників адміністративно-управлінського апарату під час Другої світової війни. Коли на 1 січня 1946 р. в системі державної служби Української РСР працювало 517 763 особи (без урахування МВС і МДБ), сумарна потреба в кадрах у всіх областях республіки становила 685 981 особу. Навіть з урахуванням перспективи підготовки в 1946 р. працівників державних установ нестача кадрів була на рівні понад 50 тис. осіб. Усього ж кадровий дефіцит керівних партійних і радянських працівників в УРСР (включно з керівниками низових ланок) становив близько 300 тис. осіб. Тому невдовзі в кожному міністерстві було запроваджено посаду заступника міністра з кадрових питань, який повинен був опікуватися добором і заповненням кадрових лакун.

У роботі з кадрами доводилося долати значні труднощі. У 1946-1947 рр. процес комплектації посадовцями ділянок центральних і галузевих органів влади ускладнювався через повоєнне реформування системи державного управління, насамперед розукрупнення міністерств і, як наслідок, невпинне збільшення номенклатурних посад. Ці прогалини в кадровому забезпеченні міністерств намагалися заповнити за допомогою доукомплектування керівними працівниками інших центральних галузевих виконавчих установ. Наприклад, 22 червня 1946 р. Рада Міністрів УРСР ухвалила передачу частини спеціалістів і управлінців із колишнього наркомату радгоспів для роботи в міністерстві тваринництва та міністерстві землеробства УРСР.

Потреба у кваліфікованих посадовцях змусила керівництво зосередити увагу на їх якісному підборі й розстановці. Контроль за державними управліннями здійснювався через процедуру їхнього персонального затвердження в партійних органах. Залежно від рівня вакантної посади райком, міськком або обком партії мали всебічно вивчити претендентів і, обравши оптимальну для цієї роботи кандидатуру, подавати її на розгляд і затвердження до вищої партійної інстанції. Для найвищих посадовців ця процедура полягала в поданні Радою Міністрів УРСР клопотання про затвердження кандидатів на керівні посади перед ЦК КП(б)У. Наприклад, у червні 1946 р. уряд Радянської України подав на затвердження ЦК КП(б)У повний склад колегії міністерства технічних культур УРСР на чолі з міністром Н. Кальченком [1, с. 165].

Зазвичай під час призначення на посаду того чи іншого чиновника перевага надавалася членам компартії. Водночас масове поповнення партії спричинило проблему якісного підбору кадрів, адже більшість (60%) вступили до ВКП(б) під час війни, не маючи щонайменшого досвіду партійної та радянської роботи, необхідних теоретичних знань. Нерідко до партійної й радянської номенклатури потрапляли й особи аморальної поведінки. Реалізацію кадрової фільтрації було передбачено постановою ЦК ВКП(б) від 26 липня 1946 р. «Про зростання партії і про заходи щодо посилення партійно-організаційної та партійно-політичної роботи з новоприйнятими у ВКП(б)». Наступного місяця після появи цього документа пленум ЦК КП(б)У зобов'язав ЦК, обкоми, міськкоми й райкоми української парторганізації значно поліпшити роботу з кадрами районної ланки, а також із працівниками апарату обласних комітетів партії, міністерств і відомств.

Поступове розростання бюрократичного апарату через включення до номенклатури різного рівня партійних комітетів значної кількості управлінців господарського сектора, тиск вищих партійних органів щодо необхідності в стислі терміни заповнити вакантні посади в штатах державно-партійних органів також негативно позначилися на якісному підборі кадрів. Насамперед це виявилось у формалізації процедури відбору, коли унеможливлювалося глибоке персональне вивчення кандидатур на посади, вони цілими групами затверджувалися партійними органами. Так, Закарпатський обком компартії за один день (14 січня 1947 р.) затвердив на посадах із викликом до бюро 40 осіб, причому це було одне з 20 питань, які того дня розглядалися на засіданні. Очевидно, були підстави для сумніву в об'єктивності й усебічному вивченні претендентів на заміщення номенклатурних посад.

Принциповими вимогами до професійних управлінців під час включення їх до партійно-радянської номенклатури були такі: обов'язкове володіння теоретичними знаннями та практичними навичками, дотримання номенклатурного принципу управління, тобто беззастережного підпорядкування й виконання директив вищих державно-партійних органів нижчими ланками управління. Останньому положенню, а саме суворій дисциплінованості, якнайкраще відповідали демобілізовані фронтовики, на яких у перші повоєнні роки, власне, і була зроблена основна ставка в ході поповнення кадрового резерву в органах різного рівня.

У червні 1945 р. рішенням Верховної Ради СРСР розпочалася масова демобілізація військовослужбовців. Позачергово їх приймали до комуністичної партії, створили мережу республіканських і місцевих комісій для влаштування на роботу, призначали на керівні посади в народному господарстві, висували на партійну роботу.

Переважно за рахунок фронтовиків-комуністів (460 тис.) поповнювалися лави республіканської партійної організації. Серед висуваних на керівну партроботу в першому півріччі 1946 р. половина також була вчорашніми арміяцями-комуністами, які становили понад 40% номенклатури ЦК КП(б)У. В УРСР у 1946 р. на високі керівні посади було призначено понад 2 тис. демобілізованих воїнів із Радянської Армії.

Поповнення управлінського апарату за рахунок демобілізованих фронтовиків привнесло в мирне життя зумовлену характерними рисами армійського побуту особливість – звичку до командування й послуху, сувору дисципліну, безумовну силу наказу. Ця традиція вписувалась у централізовану, тоталітарну модель управління державою, а тому владою була не лише позитивно сприйнята та запозичена, а й розвинута.

Нестачу державних службовців частково зумовлювала також необхідність відновлення радянської політичної системи на щойно приєднаних територіях західних областей. Силами центрального державного апарату управління й місцевих органів виконавчої влади республіки передбачалося

забезпечити цілковиту інтеграцію їхньої економічної системи до господарського комплексу СРСР. Першочерговими завданнями визнавалося проведення суцільної колективізації, а також посилення контролю партійно-радянських працівників за всіма сферами життя місцевого населення. Для забезпечення регіону керівними кадрами 19 жовтня 1944 р. вийшла постанова ЦК ВКП(б) «Про зміцнення працівниками сільських, районних і обласних партійних організацій західних областей України і Білорусії». Проте власних місцевих кадрів у західноукраїнських областях бракувало. Отже, заповнити тут дефіцит державних службовців повинні були представники партійно-радянського апарату управління зі сходу УРСР та інших республік СРСР.

З метою підвищення авторитету органів влади серед населення Західної України час від часу дії тамтешніх партійних осередків і радянських установ, особливо щодо недостатньо широкого залучення місцевих кадрів до системи управління, піддавалися критиці з боку центру. Вважалося, що місцеві жителі, обізнані на звичаях і традиціях регіону, зможуть ефективніше впливати на населення, втілюючи в життя політику партії. Проте подібні заклики переважно мали формальний характер. Влада й надалі з недовірою ставилася до населення західних областей, надаючи перевагу відрядженим з інших регіонів.

І все ж завдяки наполегливості та цілеспрямованості влади в перші повоснні роки відчувається певна позитивна динаміка у формуванні керівних кадрів Західної України з місцевого населення. Однак позитивні зрушення щодо залучення місцевих кадрів до управління тривали недовго. Вже за три-чотири роки в партійно-радянському апараті намітилося повне домінування вихідців зі сходу [2, с. 278].

Серйозною перепоною в реалізації програми висунування місцевих кандидатів на керівні посади стали «стаханівські» темпи кадрової «українізації», які вимагав центральний партапарат. Яскравим свідченням подібних підходів до вирішення кадрових проблем є достатньо складне завдання ЦК КП(б)У, висунуте у вересні 1946 р. спеціальній комісії та партійним організаціям Західної України: трохи більше ніж за три тижні укомплектувати партійні та радянські органи корінними жителями. Звісно, що в такі стислі терміни розв'язати проблему за рахунок місцевого населення було нереально, а тому, як і раніше, вирішили використати традиційне джерело – комуністів зі східних областей республіки.

Нестача місцевих кадрів була зумовлена також тим, що частина працівників вже була задіяна на керівних господарських посадах, інші перебували на навчанні чи перепідготовці. Крім того, активні дії загонів Української повстанської армії залякували й застерігали населення від роботи в державно-партійних установах; діячі націоналістичного підпілля погрожували помстою тим, хто погоджувався співпрацювати з радянською владою.

Намічена партією державна політика в Західній Україні здійснювалася за допомогою традиційних для тоталітарного режиму методів – шляхом адміністративного примусу та репресій. Подібна практика «переконування» в радянській політико-економічній системі викликала активний опір із боку населення. Нерідко озброєні загони Організації українських націоналістів та Української повстанської армії влаштовували напади на партпрацівників і радянських посадовців. Із метою їх нейтралізації та більш успішної боротьби із західноукраїнським повстанським рухом ЦК КП(б)У видав постанову від 14 січня 1950 р. «Про підбір та висунування кадрів з місцевого населення в органах МДБ західних областей УРСР», де наполегливо вимагав більш широкого використання місцевих кадрів. Лише ціною неабияких зусиль і значних жертв Кремля на початку 1950-х рр. вдалося запровадити в регіоні радянську модель господарювання й управління, подолати опір націоналістичного підпілля.

Складні проблеми розвитку радянського суспільства актуалізували завдання професійної підготовки чиновників і партпрацівників, освітній рівень яких був, м'яко кажучи, заниженим як для державних службовців. Для заповнення кадрових втрат шляхом підготовки нових посадовців із належним «політичним і теоретичним рівнем» 2 серпня 1946 р. ЦК ВКП(б) ухвалив постанову «Про підготовку і перепідготовку керівних партійних і радянських працівників», згідно з якою ставилося завдання протягом 3–4 років створити мережу партшкіл і курсів.

Значну роль у підготовці кадрів найвищого рангу відігравали Вища партійна школа (ВПШ) та Академія суспільних наук при ЦК ВКП(б). Протягом 1946-1949 рр. тут навчалося 430 партійних, радянських працівників, викладачів суспільних наук з України.

Не менш важливе значення в контексті фахової підготовки керівних працівників апаратів обкомів, міськкомів і райкомів партії, голів місцевих рад мала заочна Вища партійна школа при ЦК партії. Тут надавалася можливість здобути вищу партійно-політичну освіту без відриву від виробництва. У 1946 р. на спеціально створене при цьому освітньому закладі українське відділення було зараховано 441 слухача. Наступного року тут навчалося 33 секретарі, 79 завідувачів і заступників завідувачів відділів обкомів партії, 18 голів і заступників голів облвиконкомів, відряджених з України. Щоправда, в умовах напруженої роботи на своїх основних посадах не всі вони успішно навчалися: з 444 слухачів від УРСР склали всі іспити лише 66 слухачів.

Постановою ЦК КП(б)У від 29 серпня 1946 р. на базі республіканських партійної та пропагандистської шкіл у Києві було створено Республіканську партійну школу при ЦК КП(б)У з дворічним терміном навчання, яка вже восени розпочала свою роботу. У 1948 р. її було реорганізовано в Київську вищу партійну школу й одночасно збільшено термін навчання до 3 років. При ній із 1946 р. діяли шестимісячні парткурси, розраховані для навчання 200 осіб. У цьому ж році організовано 5 міжобласних партійних шкіл із дворічним терміном навчання при Харківському, Сталінському, Одеському, Дніпропетровському та Львівському обкомах КП(б)У, річну республіканську школу партійно-радянських працівників у Харкові на 200 осіб, річну партшколу при Закарпатському обкомі партії на 100 осіб, шестимісячні республіканські курси газетних працівників на 150 осіб у Харкові, сім 6-місячних партійних курсів при п'яти вищеназаних обласних партшколах, а також Чернігівському й Чернівецькому обкомах партії. Загальна кількість слухачів партійних шкіл і курсів у перший рік становила 2935 осіб. На початку 1947 р. шестимісячні курси перепідготовки низових партійних і радянських працівників з'явилися ще при 12 обкомах КП(б)У. За 1948-1951 рр. ці навчальні заклади закінчили 4 647 партійних і радянських працівників; протягом 1952-1955 рр. – ще близько 4 500.

У першій половині 1950-х рр. на базі дев'ятимісячних курсів при Закарпатському, Станіславському, Тернопільському і Ровенському обкомах партії були створені дворічні партшколи. А в 1954 р. у зв'язку з приєднанням Кримської області до Української РСР кількість освітніх закладів поповнилася ще одним – Кримською обласною партійною школою з 3-річним терміном навчання. Контингент слухачів дворічних партшкіл складався з працівників районної й міської ланки державно-партійного апарату: секретарів, завідувачів відділів і парткабінетів, інструкторів і штатних пропагандистів; голів, заступників голів, завідувачів відділів та інструкторів міськ- і райвиконкомів, голів і заступників голів виконкомів міських і районних рад.

З метою забезпечення «ідейного зростання» управлінських кадрів, пересічних членів комуністичної партії, комсомольців і радянських працівників в областях розпочали роботу вечірні університети марксизму-ленінізму.

Важливе значення влада надавала підвищенню рівня професійної підготовки сільських керівників. На виконання постанови РНК УРСР і ЦК КП(б)У від 16 лютого 1945 р. «Про організацію обласних курсів підготовки голів та секретарів сільських Рад депутатів трудящих» був складений відповідний річний план, за яким в УРСР протягом 1943 р. навчання мали пройти 7 830 голів і 8 450 секретарів сільрад [3, с. 61].

Великі обсяги роботи органів юстиції в післявоєнний період особливо посилили потребу в збільшенні контингенту відповідних кваліфікаційних кадрів. Джерелами поповнення органів правосуддя в перші повоєнні роки були демобілізовані або повернені з евакуації колишні працівники судів, створений резерв Нарком'юсту УРСР із числа інвалідів війни, випускників юридичних факультетів у Києві, Одесі та Харкові. Налагодженню планомірної організації працевлаштування підготовлених правників у правоохоронні та судові інстанції сприяла постанова ЦК ВКП(б) «Про розширення і поліпшення юридичної освіти в країні», ухвалена 5 жовтня 1946 р. В українських освітянських центрах, а також у Львові було запроваджено юридичне навчання у дворічних юридичних школах. Велике значення для розвитку правничої науки в Україні мало створення в 1949 р. в системі Академії наук УРСР Сектора держави і права як самостійної науково-дослідної установи.

Дефіцит національних управлінських кадрів у Радянській Україні певною мірою спричинило й проведення на всій території республіки перевірки особових справ комуністів, які перебували під час війни на окупованій території. Для цього при обкомах партії утворювалися спеціальні партколегії. За підсумками їхньої роботи ЦК КП(б)У дало критичну оцінку роботі місцевих партійних осередків, зазначивши їхню засміченість неблагонадійними елементами. Враховуючи критичні зауваження

головного партійного штабу республіки, партійні колегії та комітети «посилили пильність», виносячи в ході розгляду подібних справ значно більше рішень про виключення з партії. Так, у 1947 р. із загальної кількості виключених із компартії (1 360 осіб) більшу частину – 883 особи (66%) – становили ті, хто перебував на окупованій території.

Необхідність постійного поповнення керівного складу партійних і радянських органів влади вимагала пошуків найбільш ефективних форм і методів роботи з кадрами. Одним із напрямів такої роботи стало створення кадрових резервів.

Зрештою, склалася своєрідна система ланцюгового заміщення вакантних посад у партійних і радянських органах: секретарі первинних парторганізацій вводилися до резерву на посади інструкторів, заступників і завідувачів відділів райкомів і міськкомів партії; секретарі районних партійних організацій поповнювали резерв для секретарів міськкомів, інструкторів і заступників завідувачів відділів обкомів партії тощо. Одним з основних джерел формування кадрового резерву державного й партійного апаратів були інструктори партійних комітетів, здебільшого це була активна молодь. Посада ж інструктора була обов'язковим проміжним етапом у кар'єрі майже всіх керівників різних інстанцій.

Чи не найгострішою проблемою першого повоєнного десятиліття (особливо в період четвертої п'ятирічки), яка заважала створити міцний кістяк апарату державного управління в Українській РСР, була перманентна ротація керівного складу партійних і радянських органів. Великомасштабна комплектація місцевих партійних і радянських органів на початку відбудови, залучення молодих, ініціативних працівників до управління не могли остаточно розв'язати кадрову проблему, оскільки в ході їх масового висування на керівну роботу, особливо нижньої ланки, не завжди належним чином ураховувались особистісні й ділові якості людей. Нерідко до владного корпусу потрапляли особи, які не мали ні досвіду керівництва, ні належної для виконання своїх обов'язків підготовки. Заступникові міністра місцевої промисловості Мамоненку під час доповіді доводилося констатувати прикрі факти того, що в 1951 р. із посад директорів райпромкомбінатів звільнилося 133 особи, з яких 52 осіб було звільнено через те, що вони не справилися з посадовими обов'язками.

Значних кадрових змін зазнали місцеві осередки державно-партійного апарату. Не залишилися непоміченими переміщення в бюрократичному апараті обкомів КП(б)У.

Плинність кадрів і розвиток державної служби багато в чому залежали й від особистих поглядів Й. Сталіна на принципи та засоби управління. Номенклатурний принцип керівництва становив основу сталінського режиму, коли за допомогою репресій і терору була вибудована чітка система беззастережної підлеглих і підконтрольності нижчих ланок вищим. Іншими принципами були такі: дотримання балансу сил між окремими угрупованнями партійного й державного керівництва; угамування владних амбіцій серед авторитетних політиків з оточення В. Молотова, А. Мікояна, Л. Кагановича, Л. Берії, А. Жданова, Г. Маленкова шляхом висування молодих кадрів на високі адміністративно-управлінські посади. Разом із тим підходи кремлівського вождя в галузі управління, складовими якої були постійні реорганізації й кадрові перестановки, унеможлилювали створення потужної регіональної бюрократії.

З метою встановлення ідеологічного диктату в усіх сферах суспільного життя й жорсткої дисципліни серед державних і партійних службовців, а також для боротьби з інакомисленням у березні 1947 р. за ініціативи головного кремлівського ідеолога А. Жданова було ухвалено постанову Ради Міністрів СРСР і ЦК ВКП(б) «Про створення судів честі в міністерствах СРСР і центральних відомствах». Це були виборні строком на рік органи, які склалися з працівників закладів, де вони утворювалися. Коло повноважень «судів честі» було окреслено розглядом справ, пов'язаних з антидержавними й антигромадськими вчинками державних службовців, висловленням громадського осуду та правом звернення до слідчих органів. Утім «суди честі» були непопулярними й не дали бажаного ефекту. Згодом Й. Сталін утратив інтерес до такої форми «виховної роботи» інтелігенції та держслужбовців. Постанови про «суди честі» й усі їхні рішення були скасовані, як тільки Й. Сталін помер.

Контроль за кадрами набув більш жорсткого характеру після запровадження в 1947 р. нових норм кримінального права, пов'язаних із розголошенням державної таємниці, втратою секретних документів тощо. Водночас ухвалення Верховною Радою СРСР цього закону відкрило шляхи до розгортання нової хвилі репресій проти держслужбовців і партійних функціонерів усіх рівнів. Найгучнішими замовними справами цієї доби стали акції проти воєначальників (Г. Жукова,

В. Гордова, Ф. Рибальченка, Г. Кулика), діячів авіаційної промисловості, партійних працівників, які постраждали через сфабриковану «Ленінградську справу». У 1951-1952 рр. у зв'язку із закритим листом ЦК ВКП(б) про злочинну діяльність міністра В. Абакумова й суттєві недоліки в роботі очолюваного ним МДБ розпочалися арешти серед керівного складу міністерства.

Післявоєнна відбудова висунула принципово нові вимоги до професійних управлінців: високий освітній і фаховий рівень. Спеціально для підготовки державних, партійних і господарських працівників була створена багаторівнева система освітніх закладів, здійснювався плановий набір контингенту слухачів, якісний підбір викладачів, запроваджувалися єдині навчальні плани.

Кадрова політика радянської влади в Українській РСР в повоєнні роки пов'язана з проблемою дефіциту кваліфікованих кадрів, що пов'язано зі значними втратами працівників адміністративно-управлінського апарату під час війни [4].

В умовах післявоєнної відбудови народного господарства в УРСР особливо гостро постало питання кадрового забезпечення всіх ланок державно-партійного керівництва. Потреба в кваліфікованих посадовцях змусила керівництво зосередити увагу на їх якісному підборі та розстановці. Контроль за державними управлінцями здійснювався через процедуру їх персонального затвердження в партійних органах.

Принциповими вимогами до професійних управлінців під час включення їх до партійно-радянської номенклатури були такі: обов'язкове володіння теоретичними знаннями та практичними навичками, дотримання номенклатурного принципу управління, тобто беззастережного підпорядкування й виконання директив вищих державно-партійних органів нижчими ланками управління.

Під час вивчення розвитку інституту державної служби дослідження кадрової політики радянської влади в повоєнні роки в УРСР охоплює невеликий відрізок в історії формування радянської державності. Накопичення досвіду й вивчення досягнень у сфері управління державою дає можливість переосмислити організацію державного управління та діяльності державної служби України, знайти шляхи її вдосконалення.

На жаль, сьогодні втрачено багато надбань із тієї славетної спадщини, що дісталася Україні від тисячолітнього творення державності. У щоденних клопотах забувається багатовимірний зміст класичного вислову про історію як вчительку життя. Проте ж ніякі зовнішні обставини не мають такого впливу на характер урядових рішень, як власні переконання, уявлення про те, що припустимо й неприпустимо. Доки не віднайдено втрачених цінностей, навряд чи можна наповнити новим змістом систему управління країною.

Рушійною ідеєю змін стало усвідомлення потреби в новій управлінській ідеології, спрямованій на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського апарату до прийняття рішень в умовах зростаючої свободи дій і підвищення особистої відповідальності, гласності в діяльності посадових осіб, правової захищеності й політичної нейтральності державних службовців, підвищення кваліфікації, створення умов мотивації, стимулювання й заохочення державних посадових осіб.

Саме ці міркування й мотиви спонукали Національне агентство України з питань державної служби ініціювати проведення комплексного наукового дослідження витоків та особливостей формування власного інституту державної служби, становлення ключових рис сучасної національної адміністрації в різні історичні епохи.

Переосмислення призначення держави та державної служби досить системно здійснено в Законі України «Про державну службу». Як зазначено, що державна служба в Україні – це «професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями й мають відповідні службові повноваження» [7].

У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні доцільно виокремити чотири основні напрями нормативно-правової діяльності:

- а) посилення правових гарантій, соціальної й моральної захищеності державних службовців у ході виконання ними своїх професійних обов'язків;

- б) створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, узгодженого з нормами адміністративного, цивільного, фінансового трудового та кримінального права, який, зокрема, гарантував би політичну нейтральність на державній службі;
- в) юридичне визначення комплексу контрольних параметрів оцінювання діяльності державних службовців та запровадження системи адміністративної юстиції;
- г) боротьба з негативними явищами в системі державної служби.

Важливу роль у процесі розвитку державної служби відіграє посилення міжнародного співробітництва, залучення провідних країн світу до реформування державної служби України, впровадження в державне управління та державну службу низки ринкових елементів, що вже зарекомендували себе в недержавному секторі, а головне – зміна стереотипних уявлень про державну службу як корумпований гальмівний механізм, поступове, проте невпинне утвердження її як флага демократичного сталого розвитку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Киричук В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. Киричук, В. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
2. Історія Української РСР. Короткий нарис / редкол. : Ю.Ю. Кондуфор (кер.) та ін. ; АН УРСР ; Ін-т історії. – К. : Наук. думка, 1981. – 527 с.
3. Гарань О.В. Проблеми формування національних кадрів у західних областях УРСР у другій половині 40-х-50-х років / О.В. Гарань // Укр. іст. журн. – 1989. – № 10. – С. 61.
4. Шайкан В.О. Історія України (новітній період : 1939-початок ХХІ ст.) : навчально-методичний комплекс з курсу [Електронний ресурс] / В.О. Шайкан. – Кривий Ріг : КДПУ, 2008.- 50 с. – Режим доступу : <http://kdpu.edu.ua/index.php>.
5. Черноног Є.С. Державна служба : історія, теорія, практика / Є.С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
6. Литвин В.М. Україна у першому повоєнному десятилітті (1946-1955) / В.М. Литвин. – К. : Лі-Терра Мова, 2004. – 398 с.
7. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

REFERENCES

1. Kirichuk, V. and Timtsunik, V. (2001), *Istoriya derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini : navch. posib.* [The history of public administration in Ukraine : teach. guidances], Vyd-vo UADU, Kyiv, Ukraine.
2. Kondufor, Yu.Yu. et al. (1981), *Istoriya Ukrayinskoyi RSR. Korotkyi narys* [Історія Української РСР. Короткий нарис], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
3. Garan, O.V. (1989), “Problems of national cadres in the western regions of the USSR in the second half of the 40’s and 50’s”, *Ukrainskyi istorychnyi zhurnal*, no. 10, p. 61.
4. Shaykan, V.O. (2008), *Istoriya Ukrayiny (novitniy period : 1939-pochatok XXI st.) : navchalno-metodichniy kompleks z kursu* [History of Ukraine (the latest period : 1939-beginning of the XXI century) : educational and methodical complex on the course], KDPU, Kryvyi Rih, available at : <http://kdpu.edu.ua/index.php>.
5. Chernonoh, E.S. (2008), *Derzhavna sluzhba : istoriya, teoriya, praktyka* [Public service : history, theory, practice], Znannya, Kyiv, Ukraine.
6. Lytvyn, V.M. (2004), *Ukrayina u pershomu poveennomu desyatylitti (1946-1955)* [Ukraine in the first post-war decade (1946-1955)], Li-Terra Mova, Kyiv, Ukraine.
7. “On Civil Service” : Law of Ukraine of 16.12.1993 № 3723-XII, available at : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.