

УДК 94 (477) 35.078:82.6.008.1(-054.5) «1956/1964»

Віктор Крупина*
(Київ)

ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ІНСТРУМЕНТ ВПЛИВУ НА ВЛАДУ (середина 1950-х — перша половина 1960-х рр.)

Стаття присвячена аналізу звернень громадян в органи влади у період хрущовської «відлиги». Підсумовано, що найбільше турбували населення соціальні питання; звернення справляли незначний ефект на діяльність органів влади, однак могли впливати долю високопосадовців.

Ключові слова: влада, звернення громадян, скарга, хрущовська «відлига».

Статья посвящена анализу обращений граждан в органы власти в период хрущевской «оттепели». Подытожено, что более всего население беспокоили социальные вопросы; обращения оказывали незначительный эффект на деятельность органов власти, но могли влиять на судьбу высоких должностных лиц.

Ключевые слова: власть, обращения граждан, жалоба, хрущевская «оттепель».

The article is devoted to the analyze of citizens' appeals to the government bodies in the period of Khrushchev's «thaw». It is drawn the conclusion that the questions of social sphere disturbed the population above all others. The appeals made the small effect the on activity of government bodies but could change the officials' fate.

Keywords: government, appeals of citizens, complaint, Khrushchev's «thaw».

Прийнято вважати, що у тоталітарній державі відсутній цивілізований механізм впливу громадян на владу, окрім крайніх проявів їхнього невдоволення — революцій, заворушень, протестів. Такий стереотип має під собою підстави — за відсутності демократичних представницьких органів влади, спотвореного волевиявлення виборців, деформованості громадської думки, — проблеми, запити, інтереси людей не є альфою і омегою програми діяльності органів влади. Водночас детальний аналіз звернень громадян в органи влади підштовхує скоригувати цю тезу. Не всі листи, скарги, заяви залишаються безрезультатними, вони мають певний вплив, хоча переважно для окремих громадян чи невеликих груп людей.

* **Віктор Крупина** — кандидат історичних наук, старший науковий співробітник відділу історії України II пол. XX ст. Інституту історії України НАН України.

У сучасній історичній літературі з'являються праці, де розглядаються звернення громадян в органи державної та партійної влади¹. Спробуємо проаналізувати практику роботи зі зверненнями громадян в Українській РСР хрущовської доби та їх ефективність, розглянувши з цією метою типові випадки написання листів, процедуру розгляду та їх долю. Під «зверненнями» в органи влади ми розуміємо письмову чи усну апеляцію в органи партійної або радянської влади, силові структури, засоби масової інформації. Звернення є узагальненою назвою скарг, заяв, доносів, інформацій до відома тощо, оскільки чітку грань між ними провести практично неможливо, адже один і той самий лист міг містити як викривальні факти (тобто виступати скаргою або доносом), так і раціональну пропозицію (бути заявою). Письмове звернення може бути анонімним. Особисті прийоми проводилися в партійних і радянських органах влади районного, міського, обласного чи столичного масштабу у визначений день і час.

Влада приділяла значну увагу роботі зі зверненнями. Так, в актах ревізій фінансово-господарської діяльності обкомів окремою рубрикою аналізувалася робота з розгляду скарг і заяв трудящих. У разі виявлення тих чи інших порушень порядку розгляду листів громадян ревізори вищої інстанції рекомендували усунути зазначені порушення, «звернути увагу», покращити роботу, рідше — узагальнити факти відхилень від правил і «внести це питання на розгляд секретаріату або бюро обкому КП України». Неуважність до людей та їх запитів була «злом, яке завдає шкоди справі комуністичного будівництва». На це указувала постанова ЦК КПРС «Про поліпшення діяльності рад депутатів трудящих і посилення їх зв'язку з масами» від 22 січня 1957 р. «Не можна лишати безкарними працівників, які допускають байдуже ставлення до людей, грубість, зарозумілість і тяганину під час розгляду скарг і просьб населення», — констатувалось у постанові². Однак створити обстановку нетерпимості до таких порушників, добитися бездоганного розгляду скарг і заяв було фактично неможливо, адже справа полягала не в окремих відповідальних працівниках, які не справлялися з дорученням, порушували строки розгляду, розглядали звернення формально тощо. Мова йде про радянську систему державно-суспільних від-

¹ Волков И.М. Деревня в 1945–1953 годах в новейших исследованиях историков (конец 1980-х — 1990-е годы) // Отечественная история. — 2000. — № 6. — С. 120; Зубкова Е.Ю. Послевоенное советское общество: политика и повседневность, 1945–1953 / РАН. Ин-т рос. истории. — М.: РОССПЭН, 2000. — С. 160; Чуева Е. «Мир после войны»: жалобы как инструмент регулирования отношений между государством и инвалидами Великой Отечественной войны // Советская социальная политика: сцены и действующие лица, 1940–1985 / Под редакцией Елены Ярской-Смирновой и Павла Романова (Из библиотеки Журнала исследований социальной политики). — М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2008. — С. 118; Лисак В. Вияви соціального протесту українського селянства у 1950–1960-х рр. // Шості Богданівські читання: Матеріали Всеукраїнської наукової конференції. Зб. наук. праць / Ред. кол. В. Масненко, Ю. Присяжнюк, В. Гарнага та ін. — Черкаси: «Вертикаль», видавець ПП Кандич С.Г., 2011. — С. 206–208 та ін.

² В.І. Ленін, КПРС про роботу партійного і державного апарату. — К.: Політвидав України, 1977. — С. 478–479.

носин, де був відсутній механізм демократичного розгляду конфліктів між владою і громадянином. Зазначені порушення виникали через наявність патрон-клієнтарних відносин на горизонтальному і вертикальному рівнях, систему неформальних зв'язків, які дозволяли нейтралізувати гострі «сигнали» з місць.

З отриманим письмовими зверненнями проводилась відповідна робота. Процедура передбачала реєстрацію листа, його розгляд відповідальним працівником по суті справи, інформування написанта (і, у разі потреби, вище керівництво) про результати розгляду. При реєстрації і первинній обробці листів проводилася їх тематична класифікація. «Листи не за адресою» (тобто такі, в яких порушені питання виходили за рамки компетенції одержувача/адресата), пересилалися у відповідні інстанції. Центральні й обласні органи радянської і партійної влади досить значну частину листів пересилали для розгляду на місця. Так, у 1954 р. понад 90% звернень Київський міський виконком переадресував нижче, в районні ради³. Одеський і Чернігівський обкоми в 1959 р. отримали 26% листів згори.

Свою чергою, обкоми також переправляли звернення для розгляду на місця — у 1959 р. Одеський обком партії вчинив так з майже 60% звернень. У разі прийняття звернення до розгляду в Центрі або області на місця відправляли перевіряючого (інспектора, бригаду, комісію) для вивчення обставин справи і причин написання листа наживо. В особливих випадках до перевірок могли залучати КДБ.

Провівши змістовий аналіз звернень можемо виділити такі їх умовні елементи: 1) вступ (актуальність апеляції, мотивація); 2) суть справи, проблеми; 3) інформація по автора; 4) конкретні пропозиції. Розглянемо їх детальніше.

Мотиви, що підштовхували до звернення в органи влади, могли полягати у бажанні поскаржитись на неправомірні дії сусіда, співробітника чи керівника, навести факти правопорушень і таким чином добитися справедливості. Написання листів могло диктуватись щирим бажанням внести «раціональну» пропозицію. Нарешті, звернення могло використовуватись для зведення «власних рахунків». Вступна частина звернення мала привернути увагу працівників органу влади саме до цього листа, у ній підкреслювалась його актуальність. З цією метою дописувач гіперболізував значення порушеного клопотання, підкреслював його актуальність і засвідчував своє розуміння державних завдань. Наприклад, у 1955 р. один дописувач апелював до М. Хрущова: «Я знаю, що Ви зайняті великими державними справами, але допущені беззаконня, що дорого обійшлися державі, змушують мене звертатися до Вас особисто і просити Вас дати вказівку розібратися у порушеному мною питанні, оскільки воно є не приватним, а суспільним»⁴. Такий початок ілюструє безкорисливу мотивацію написанта, його турботу за суспільну справу.

Суть причини, що спонукала апелювати в орган влади, викладалася по можливості детально, із викладом деталей і власними коментарями та оцінками.

³ Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі — ЦДАГОУ), ф. 1, оп. 24, спр. 3823, арк. 1–4.

⁴ Там само, оп. 41, спр. 112, арк. 244.

Інформація про автора мала запевнити вищу посадову особу у лояльності автора звернення, його цілковитій відданості справі партії та уряду, правильному розумінні актуальних директив і завдань. Коротка біографія заявника обов'язково містила дані про партійний стаж, зазвичай указувалася наявність нагород і відзнак, а також відсутність стягнень і покарань: «Я в партії з 1924 р., нічим і ніколи себе не скомпрометував».

Конкретні пропозиції вкладались у формулу «відстояти законне право на...», «добитися справедливості», «заслужено покарати»: «Прошу Вас дати вказівку про зняття з мене незаслуженого покарання, давши мені можливість продовжити працювати в одній з організацій».

Наприкінці скарги/доносу зазвичай містився ще один елемент — «повідомлення про небезпеку автору листа». Суть цього елемента зводилася до створення автором свого образу як борця за справедливість, який зазнає переслідувань і якому загрожує небезпека. Для підкреслення особливої важливості викладених фактів скаржник натякав на патрон-клієнтарні відносини при розгляді його попередніх скарг: «Прошу Вас доручити розслідування моєї скарги спеціальній особі з виїздом на місце, оскільки відправка цих матеріалів у Київ для перевірки, не може гарантувати об'єктивного їх розслідування». Запобіжний елемент заяви/скарги/доносу — це прохання втрутитися особисто, прийняти на прийом, вислати спеціальну комісію/ бригаду з Центру, адже пересилання звернення і розгляд його на місці здевальвує ефект від скарги, знегострить викривальні факти. Траплялися натяки на особисту загрозу, що мало підкреслити сенсаційність викладених фактів.

У 1959 р. Одеський обком КПУ отримав 10494 скарги і заяви. Тематично вони класифікувалися наступним чином. На першому місці перебувала графа «інші причини» (такі, що не входили до запропонованого переліку) — 36%. На другому місці перебували листи про «надання житлової площі і неправильне виселення» — 20%; на третьому — «про неправильне звільнення і надання роботи» — 13%. Далі йшли прохання про матеріальну допомогу, призначення пенсій, утримання аліментів, стягнення, компрометуючі матеріали на керівників колгоспів, підприємств і організацій тощо. Подібна градація залишилась і в першому півріччі наступного року⁵.

Схожа ситуація була характерна для Чернігівського обкому партії, де в 1959 рр. із 5393 отриманих скарг і заяв першість з великим відривом належала графі «листи різного характеру і листи з інших областей і республік» (44,7%). На другому місці громадськість турбувало питання звільнення з роботи і працевлаштування (10%), допомога різного характеру і проблеми соціального захисту, охорони здоров'я тощо знаходились на третьому місці (9%)⁶.

Влада намагалася чути голос пересічних громадян, проте дослухалася не завжди. Існували й негласні пріоритети при вирішенні негараздів. Важливу роль грав ідеологічно-пропагандистський чинник. Зокрема, оперативно відреагували на усні скарги громадян ФРН, які, подорожуючи у травні–червні 1960 р. на

⁵ Там само, оп. 24, спр. 5279, арк. 21–22.

⁶ Там само, арк. 29–30.

автомобілях територією СРСР, «висловили незадоволення роботою кемпінгів у м.м. Харків, а також Ялті». За результатами розгляду цих усних нарікань було проведено роботу з виправлення недоліків, зокрема, покращено обслуговування продовольчо-харчовим блоком. Аналогічні заходи здійснено в Ялті⁷. Було вжито заходів на зауваження, прохання і пропозиції, висловлені на адресу Житомирського промислового обкому КПУ комуністами на звітно-виборчих партійних зборах і та Житомирській міській партійній конференції у січні 1964 р. У відповідь на скарги про відсутність необхідної допомоги з боку відділів обкому, недостатньої практичної допомоги співробітників відділу обкому, було рекомендовано відповідальним працівникам обкому не менше чотирьох днів на тиждень бувати у первинних партійних організаціях⁸.

Попри деформовану громадську думку і жорстку регламентацію суспільного життя ніхто не був застрахований від листів-скарг, окрім, лідера країни. Звісно, такі звернення зазвичай були анонімними, проте це не звільняло від обов'язку їх розглядати. Ні республіканський ЦК, ні перші особи УРСР не залишалися поза увагою дописувачів, які «сигналізували» про певні неподобства у Москву. Так, у 1952 р. анонімний лист Г. Маленкову змусив республіканський ЦК давати пояснення про реорганізацію закритих розподільників і майстерень індивідуального пошиття одягу, які обслуговували столичну номенклатуру, а також виправдовувати перед ним об'єднання столових Лікувально-санаторного управління ЦК КП(б)У і Ради міністрів УРСР⁹.

Водночас, скарги залишалися безрезультатними якщо наведені факти зачіпали високопосадовців (як правило, області і вище) або викривали усталені в радянському Союзі неформальні практики. Наприклад, директор Миколаївського міськплодохарчоторгу громадянин П., упійманий на (ймовірно) інспірованому хабарі, апелював про справедливість до М. Хрущова. Визнаючи наявність «зловживань» у своїй роботі, він пояснював їх необхідністю покриття витрат, пов'язаних з безкоштовним відпуском овочів та фруктів високопосадовцям обласного масштабу. В очікуванні судового розгляду, П. написав листа М. Хрущову, в якому випромінював щире сподівання на його втручання, називаючи його «найсправедливішим і найлюдянішим чоловіком на землі»¹⁰. Усі звернення і спроби виправдатися були марними й ефекту не дали. Надто вже гучний був би резонанс у результаті «справедливого» розгляду цієї справи, в якій, зі слів П., правопорушниками виступали перші особи Миколаївської області. Крім того, по суті викривалися усталені практики в радянському Союзі.

Нарешті, певна кількість звернень в органи влади диктувалася прагненням звести особисті рахунки з сусідом/знайомим/колегою, з метою чого «сигналізувалося» про реальні/гіпотетичні правопорушення. В якості аргументів могли слугувати неперевірені дані; незначні провини з точки зору «народного права» гіперболізувалися. Наприклад, у листопаді 1952 р. громадянин Р. у листі в ЦК

⁷ Там само, спр. 5230, арк. 2.

⁸ Там само, спр. 5911, арк. 6.

⁹ Там само, спр. 1843, арк. 106–107.

¹⁰ Там само, спр. 5924, арк. 236–242 зв.

КПУ обвинуватив свою сусідку, громадянку К., у крадіжках продуктів з робочого місця у великих розмірах. Гостроти скарзі додавала та обставина, що К. працювала в столовій Управління справами ЦК КПУ, крім того, «була при німцях в Козельці і у них квартирували німці і ніби-то вона підгулювала з німцями». Скаржник зізнався, що лист написаний без відома його дружини, яка доводиться двоюрідною сестрою К¹¹. З огляду на місце посади громадянки К. заступник керуючого Управління справами ЦК КПУ Стародумов доручив перевірити викладені факти начальнику побутової групи УД ЦК КПУ Беленку. Підтвердження викладеним фактам шукало також МДБ.

Підстав для адміністративних чи юридичних висновків знайдено не було, «факти в листі громадянина Р. не відповідали дійсності». Керівництво і колеги по роботі позитивно відгукувались про жінку. Доповідаючи про розгляд справи, Беленко пояснив причину написання доносу особистими стосунками: «як засвідчила К., Р. їй заявляв, що «я тобі зроблю» неприємність»¹². Про недостойну поведінку під час німецької окупації жодного слова не було. Тобто повідомленням в ЦК КПУ завідомо неправдивих або вигаданих фактів скаржник намагався звести особисті рахунки з сусідкою. Ймовірно, розрахунок полягав у свідомому створенні сусідці неприємностей на роботі, при чому сам він відповідальності за наклеп не поніс.

Типовим для всіх органів влади незалежно від регіону було порушення строків розгляду скарг і заяв трудящих. Не всі листи вдавалося розглянути у встановлений урядом місячний строк. Наприклад, у Кам'янець-Подільському обласному виконкомі у 1952 р. майже 22% листів було розглянуто з порушенням цієї вимоги¹³. Ще одним дуже поширеним недоліком розгляду письмових звернень громадян був формальний підхід, поверховий аналіз справи та відписки, що свідчило про існування патрон-клієнтарних відносин. Іншим наслідком незадовільно формального розгляду звернень громадян ставало збільшення їх кількості. Не будучи задоволеними вирішенням порушених питань, проблем, наприклад, на районному чи міськрайонному рівні, громадяни звертались у вищі органи. На це, зокрема, звертали увагу в Запорізькому обкомі. Так, характеризуючи стан роботи з розглядом скарг, заяв і листів трудящих, завідувач сектору інформації обкому КПУ А. Одинець констатував, що в Сталінський райком партії за перше півріччя 1954 р. надійшло 97 скарг і заяв, тоді як в обком партії за аналогічний період від мешканців Сталінського району надійшло 794 (!) скарги і заяви¹⁴.

Особистий прийом відвідувачів проводився у певний день у визначений час. Бажаючих поспілкуватися з відповідальним працівником реєстрували у спеціальному списку. Як згадував перший секретар Донецького обкому О. Ляшко, «День прийому завжди був важким, хоча помічник і намагався одразу ж направити частину людей в ту організацію, яка була зобов'язана вирішити

¹¹ Там само, спр. 2638, арк. 127.

¹² Там само, арк. 125.

¹³ Там само, спр. 3436, арк. 108.

¹⁴ Там само, спр. 3826, арк. 79.

питання, і попередньо дзвонив її керівнику»¹⁵. Наведена цитата ілюструє цікаву деталь: звернення у партійні органи вважалося більш дієвим засобом для вирішення того чи іншого питання. Це справді було так, адже «дзвінок» тому чи іншому керівнику з партійного комітету відповідного рівня був свідченням наполегливості громадянина та особливої уваги парткому до вирішення його проблеми.

Підтвердженням цьому слугує наявна класифікація письмових звернень за змістом, що проводилася при їх реєстрації. Так, з 11429 заяв і скарг, що надійшли у Сталінський обком за 1953 р., 1791 звернення торкалося питань переведення на іншу роботу й неправильне звільнення; 1432 — про квартирне питання; 683 — про працевлаштування¹⁶. Тобто у зверненнях у партійний орган порушувалися питання, що перебували у компетенції радянських органів влади, виконавчих комітетів.

Окрему категорію звернень складали анонімки, тобто листи без підпису або під вигаданим прізвищем. Причини анонімності полягали у боязні помсти з боку об'єкта скарги (тобто високопосадовця) або ж обумовлювалися свідомим наклепом і небажанням нести відповідальність. У 1959 році в Чернігівський обком надійшло 16% анонімних скарг і заяв, у Сумській обком за 1 півріччя 1960 р. — 14%¹⁷.

Відомий історик Марк Блок на матеріалах середньовіччя і нового часу підсумовував, що «Більшість письмових документів, підписаних вигаданим іменем, брехливі також і за змістом». Водночас він застерігав від категоричності, зауважуючи, що «Як виняток фальшивка може говорити правду»; «...навпаки, свідчення найбеззаперечніші за походженням (що зазначено в них самих), загалом не обов'язково правдиві». Учений закликав не обмежуватись констатацією обману, а розкривати його мотиви¹⁸. Щодо повоєнного двадцятиліття, мусимо констатувати, що анонімні (з вигаданим іменем або без нього) звернення мають значний відсоток правдивості. На прикладі листів в органи влади 1940–1960-х рр. можна поставити під сумнів цілковитий фальш листів анонімних або підписаних вигаданим прізвищем. Вони містили окремі факти, що підтверджувалися перевіркою, проте слід враховувати особливості розгляду таких звернень, неповноту їх розгляду, адже такі листи не потребували відповіді заявнику. Мотив анонімності (фальшивості імені) пояснюється боязню розправи над скаржником з боку керівника.

Саме тому, ймовірно, у березні 1954 р. Харківський обком партії пропонував дозволити не відповідати письмово в ЦК КПУ на анонімні листи і заяви¹⁹. Не розглядати «анонімки» пропонував Сумський обком партії, мотивуючи це

¹⁵ *Ляшко А.П.* Груз памяти: Трилогия: Воспоминания. — К.: Ид «Деловая Украина», 1997. — Кн. II: Путь в номенклатуру. — С. 417–418.

¹⁶ ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 24, спр. 3558, арк. 561.

¹⁷ Там само, спр. 5279, арк. 29, 59.

¹⁸ *Блок Марк.* Апология истории, или Ремесло историка. — М.: «Наука», 1986. — С. 53, 54.

¹⁹ ЦДАГОУ, ф. 1, оп. 24, спр. 3558, арк. 101.

трудоемністю й водночас безрезультатністю розгляду і перевірки²⁰. Анонімні листи розглядались і далі. Ба більше, іноді вони ставали доленосними для керівника. Наприклад, секретар Ширяєвського райкому партії Одеської області Матвієнко був звільнений на підставі розгляду саме анонімного листа, в якому обвинувачувався у недостойній поведінці²¹.

Таким чином, влада приділяла значу вагу зверненням громадян. Апеляції перебували на окремому обліку, була розроблена процедура їх розгляду. Більшість проблем, для розв'язання яких населення зверталось за допомогою, були пов'язані з матеріально-побутовими труднощами, квартирними справами, питаннями працевлаштування і звільнення тощо. Це свідчить про суттєві проблеми у соціальній сфері Радянської України, збільшення уваги держави до проблем пересічних громадян. По-суті, лише соціальні проблеми мали перспективу бути вирішеними і вони справді вирішувались, хоча й ситуативно. Як і раніше, розгляд звернень громадян мав здебільшого декларативне значення, адже виконував функцію сакралізації влади, надаючи центральним органам матеріал для всеохоплюючого контролю за діяльністю місцевих органів партійної і радянської влади.

²⁰ Там само, спр. 3823, арк. 594–594а.

²¹ Там само, спр. 5279, арк. 23.