

Тетяна МОЛДАВСЬКА
(Запоріжжя, Україна)

УДК: 94(477.7):342.5 “19”

**Виконавчі комітети обласних Раддепутатів
у системі місцевих органів державної
влади у другій половині ХХ ст. (на
прикладі південних областей УРСР)**

Вивчення особливостей повноважень виконавчих комітетів Рад депутатів різних рівнів, їх місця у системі влади та управління радянського суспільства має досить широкий історіографічний наробок. Однак, абсолютна більшість цих праць була створена радянськими науковцями – фахівцями в галузі теорії держави і права. Поява цих досліджень була викликана, в першу чергу, практичними потребами теоретизації проблем функціонування Рад та їх виконкомів, і виділення ймовірних шляхів вдосконалення роботи останніх. Виключно виконавчим комітетам лише поодинокі роботи. Варто зазначити, що питання підпорядкованості відділів та управлінь розроблялося дуже мало, і переважно в контексті вивчення Рад та виконавчо-управлінських структур загалом. Детально цим питанням займалися Агеева О.О. [45], Барабашев Г.В. [47], Корнієнко М.І. [52], Тихомиров С. Ю. [57]. Лепешкін А.І. [51], Манохін В.М. [54], Лимаренко А.І. [53].

Джерельною базою до вивчення обласних виконавчих комітетів Рад депутатів є, в першу чергу, документація, що створювалася в процесі діяльності обласної Ради, її виконкому та організаційно-інструкторського і загального відділів, а саме: протоколи сесій, протоколи засідань виконкомів, копії звітної документації, копії рішень вищестоящих органів влади, переписка з вищестоящими органами влади та нижчестоящими Радами, відкладалася на зберігання в межах одного фонду, і розбивалася на описи за вибірково-хронологічним принципом, за виключенням матеріалів Державного архіву Запорізької області, де матеріали інструкторського відділу відкладено на зберігання окремим описом. У ДАЗО це фонд р–1315 (6123 одиниць зберігання), в ДАМО – фонд Р–992 (3138 одиниць зберігання), в ДАОО – Р-2000 (4432 одиниць зберігання), ДАХО – фонд Р–1975 (9749 одиниць зберігання), в ДААРК – фонд Р–3287 (6160 одиниць зберігання).

Виконавчий комітет обласної Ради формально, за законодавчими актами, не був самостійним органом державної влади, виступаючи “виконавчим та розпорядчим органом Ради“ [41, с. 8; 43, с. 32], функціями якого було здійснення управління областю в період між сесіями Ради. Він був проміжною ланкою між обласною Радою як представницьким органом та суспільством, між партійними структурами та суспільством, між господарським комплексом та вищими органами виконавчої і представницької влади, між низинними – районними, сільськими та селищними, міськими – Радами і їх

виконкомми та обласною Радою, між місцевими Радами та вищими органами влади.

У структурі функцій виконкому можна виділити управлінські, організаційні та звітньо-виконавчі функції. Перші здійснювалися по відношенню до громадських структур та народногосподарського комплексу. Організаційні – по відношенню до обласної Ради та системи відділів і управлінь, нижчестоящих Рад та їх виконкомів. По відношенню до вищих органів влади виконком здійснював звітньо-виконавчі функції, оскільки саме він виступав адресатом їх рішень та розпоряджень [28; 32], ніс відповідальність за їх розповсюдження та виконання і готував звітну документацію для Ради Міністрів та Президії Верховної Ради [21, 31; 40].

За формами діяльності обласного виконавчого комітету виділяється діяльність шляхом проведення регулярних засідань та діяльність оргінструкторського відділу, який і виконував більшу частину організаційних та звітньо-виконавчих функцій. 3–поміж усіх відділів та управлінь виконавчого комітету лише оргінструкторський відділ був із ним тісно пов'язаний. Крім цього, цей відділ координував також роботу загального відділу та канцелярії [53, с. 15–200; 58, с. 13].

Головною метою діяльності організаційно-інструкторського відділу була координація роботи самого виконкому та Ради, розробка перспективних та квартальних планів роботи Ради, підготовка матеріалів на сесії та засідання виконавчого комітету, координація роботи постійних комісій, контроль за роботою низових Рад та їх виконкомів, а також підготовка та організація виборів до Рад та народних суддів. Деякі дослідники називали оргінструкторський відділ управлінським апаратом виконкому [44, с. 37]. Інші схилилися до думки, що це є самостійна виконавчо-управлінська структура, з чіткими функціями та повноваженнями, оскільки, окрім організаційної діяльності, цей відділ також здійснював перевірку відділів та управлінь на предмет виконання рішень виконкому, готував матеріали зі зміни територіально-адміністративного устрою, складав статистичні звіти про склад обраних депутатів та його зміни протягом року, а також про склад та зміни в виконавчо-управлінських структурах [46, с. 34; 57, с. 77]. І хоча звітні матеріали оргінструкторського відділу підписував секретар виконкому, а не голова відділу, затвердження на засіданнях виконкому вони не потребували.

Найбільш розгалуженою була управлінська діяльність виконкому, яка реалізувалася через його управлінські акти – рішення, що створювалися як під час засідання, були основною організаційною формою його діяльності, так і в міжсесійний період. Серед радянських вчених – дослідників принципів діяльності місцевих Рад була поширеною і популярною думка про те, що на засідання повинні виноситися лише найбільш важливі питання, вирішення яких потребує колегіальності [51, с. 82; 54, с. 67; 57, с. 88]. Вони мали скликатися не рідше одного разу на місяць, але у 1940–першій пол. 1950–х рр. кількість засідань була приблизно вдвічі більшою. У 1940–1960-х рр. на кожне засідання виносилося приблизно від 23 до 40 питань [4–7; 8–12; 27; 30; 33].

Аналіз питань, що виносилися на засідання виконкому, дозволяє виділити чотири види рішень: планово-поточні, ситуативні, особові, виконавчо-розпорядчі. Найбільший відсоток серед усіх прийнятих рішень складали планово-поточні рішення. Можна говорити, що це були типові рішення, пов'язані з вирішенням постійних питань соціально-економічного характеру. У перше повоєнне десятиліття вагому частку (до 20%) серед планово-поточних

рішень складала рішення, що мали соціально-побутовий характер. Таким чином, зміст цих питань та власне їх рішень міг бути різним, однак вони мали один характер, виникали постійно в одних і тих самих інституціях та під впливом, по суті, типових чинників. Їх розв'язання залежало від одних і тих самих органів влади.

Особові рішення приймалися на основі особистих заяв громадян. Як уже зазначалося, ці рішення могли бути пов'язаними з кадровими змінами у виконавчо-управлінських структурах, або ж спрямовані на вирішення якихось питань життя громадян. Ситуативні питання та рішення займають приблизно 40% від усіх прийнятих рішень. Вони могли бути пов'язані з будь-яким аспектом життя. Зокрема, приймалися рішення по питаннях, пов'язаних з вирішенням житлових умов окремих громадян за поданням підприємств, про поліпшення якості роботи окремих комунальних закладів, про стан роботи окремих колгоспів тощо. Виконавчо-розпорядчі рішення приймалися на виконання рішень вищестоящих органів влади, а також в порядку контролю за виконанням цих актів районними та сільськими виконкомми.

При цьому в системі “облвиконком” – “райвиконком” – “господарський комплекс” випадає сільська Рада як найменша одиниця представницько-виконавчої влади. Звіти про виконання чи невиконання планів проходили виключно через райвиконком. Навіть проблеми соціального або і побутового характеру прив'язувалися саме до колгоспу, а не до території сільської Ради. У заявах та зверненнях громадян, які надходили до облвиконкому, прохач вказував спочатку, в якому колгоспі він проживає, а вже потім – на території якої сільської Ради знаходиться цей колгосп. Інколи і не вказували цього взагалі, обмежуючись зазначенням району [31; 34; 38]. Сам характер вирішення будь-якого питання, “локалізованого” в сільській місцевості, з боку облвиконкому мав констатуючо-дорадчий характер. Вся відповідальність за виконання перекладалася на райвиконком [1, арк. 13; 3, арк. 5].

Прямого фінансування або дофінансування спорудження чи відновлення виробничих або соціальних об'єктів через облвиконком не було. Розподіл коштів відбувався через відповідні відділи та управління, які, у свою чергу, розподіляли їх між організаціями чи трестами. Таким чином, облвиконкоми виступали розпорядниками коштів.

Питання соціального характеру, пов'язані із забезпеченням продуктами харчування, промисловими товарами, житлом тощо населення міст, також мають локально-обмежений характер. Однак, на відміну від попереднього комплексу проблем, метод вирішення будь-якого питання означається максимально конкретно, із зазначенням всіх організацій, що брали участь в їх вирішенні [13, арк. 14].

Однією із форм з управлінської діяльності було прийняття постанов – спільних з обласним комітетом КПУ або обласною Радою профспілок. Частка подібних актів у діяльності виконкомів загалом була дуже незначною: в середньому, на 30 рішень припадало не більше 2 постанов [35]. При цьому постанови, спільні з профспілковими організаціями, почали прийматися із середини 1970-х рр., до цього вони мали виключний характер. В юридичній літературі 1960–1980-х рр. давалися неоднозначні (а почасти і протилежні) оцінки постанов як актів обласних Рад [47, с. 80]. Законодавчо постанови як різновид актів управління не були закріплені: на відміну від рішень та розпоряджень обласні виконкоми могли їх приймати, а могли і не приймати. Єдиним документом, що регламентував їх прийняття, була інструкція з

діловодства, в якій вказувалося, що в тому випадку, якщо орган державної влади приймає спільне з громадським органом рішення (а профспілки і партструктури, нагадаймо, вважалися саме громадськими організаціями), то таке рішення має бути оформлене як постанова [50, с. 45]. У 1950–1970-х рр. питання доцільності чи недоцільності постанов фактично не піднімалося: роль партії в здійсненні керівництва Радами не ставилася під сумнів, і, відповідно, спільні акти були звичайним явищем. Із середини 1980-х рр., у контексті спроб демократизації системи управління, розділення партійних та державних структур, доцільність постанов як актів управління почала ставилася під сумнів. Однак деякі радянські юристи – фахівці з теорії управління, зокрема Виноградов С.П., Рудоквас О.С. вважали спільні постанови цілком доцільними. Наприклад, Виноградов С.П. вважав, що подібні акти мають прийматися з найбільш важливих і значимих питань соціально-економічного життя області [48, с. 170].

Ще однією формою здійснення управлінських функцій було видання розпоряджень. Питання, хто має видавати розпорядження, також було досить дискусійним. Більшість радянських правознавців сходилися на тому, що розпорядження може бути реалізацією владних повноважень посадової особи – голови облвиконкому, і немає потреби видавати його від імені колегіального органу – виконкому [44, с. 46; 45, с. 89; 49, с. 129]. Однак у другій половині 1980-х рр. у контексті спроб підвищення колегіальності в прийнятті управлінських рішень право видавати розпорядження були передані облвиконкому. Однак це створювало певні юридичні колізії, оскільки для прийняття розпоряджень не потрібно було колегіальності, а виконком був колегіальним органом [56, с. 98].

У період між засіданнями виконавчий комітет, як постійно діючий орган, також здійснював управлінські функції, основною метою яких був контроль за господарською діяльністю та виконанням рішень облвиконкому та вищих органів [1, арк. 86]. Зазвичай, контроль відбувався у формі переписки та відповідей на депутатські запити [36; 37, арк. 13]. Сюди відносяться питання електрифікації населених пунктів, будівництва великих промислових об'єктів республіканського чи загальносоюзного значення, будівництво доріг, – тобто те, що передбачало довготривалий, багаторічний процес, в якому були залучені промислові потужності немісцевого підпорядкування, відділи та управління виконкому.

Організаційна діяльність обласного виконавчого комітету була спрямована, в першу чергу, на районі виконкоми та сільські і селищні Ради, а також на саму обласну Раду. Однак у питаннях організаційно-масової роботи облвиконкому були підпорядковані і міські Ради обласних центрів, хоча, як уже зазначалося, в питаннях, пов'язаних з управлінською діяльністю, міські Ради з обласними фактично не контактували [31; 38; 39].

Загалом, усю організаційну діяльність облвиконкому можна розділити на чотири групи: діяльність, пов'язана з організацією роботи Ради; діяльність, пов'язана з адміністративно-територіальними перетвореннями; діяльність, пов'язана з організацією виборчого процесу; діяльність, пов'язана з плануванням та контролем роботи з населенням та роботою управлінського апарату місцевих виконкомів.

Організаційна діяльність, пов'язана із забезпеченням роботи Ради, стосувалася, в першу чергу, скликання сесій Рад та підготовки матеріалів для сесії, на основі яких готувалися рішення Ради. Однак така практика – коли

виконавчо-розпорядчий орган скликав представницький орган, який його утворив – виглядає дещо нелогічною.

Ініціатором адміністративно-територіальних змін міг виступати сам виконком, або Президія Верховної Ради УРСР. У більшості випадків ініціатива належала саме облвиконкому. Президія ВР ініціювала ці зміни лише в контексті певної чергової кампанії по укрупненню або розукрупненню; однак робилося це все на основі звітних матеріалів, поданих облвиконкомом. Досить часто ініціатором могли виступати і сільські та районні Ради. У такому разі пропозиція розглядалася облвиконкомом, далі з рекомендаціями направлялася до Президії ВР, де зазвичай ухвалювалася, і відповідне рішення надходило до облвиконкому. У 1957 р. обласні виконавчі комітети отримали право самостійно вирішувати питання адміністративно-територіального ділення [42].

Робота з населенням зводилася, в першу чергу, до реєстрації та реагування звернень громадян. У контексті своєї організаційної діяльності облвиконкоми також мали контролювати роботу зі зверненнями та скаргами в районних виконавчих комітетах. При цьому варто зазначити, більшість скарг та прохань, що надходили до облвиконкомів, мали соціально-побутовий характер, і могли б бути вирішені вже на рівні колгоспу чи сільської Ради. Однак часто доходили аж до Президії ВР (!), коли затуркані відписками або байдужістю громадяни вже не мали надії, що місцеве начальство вирішить їх проблеми. Так, наприклад, у 1953 р. жителі одного із сіл Запорізької області змушені були жалітися до Президії ВР УРСР на те, що через свої “любовні справи” голова колгоспу та бригадир зовсім не дбають про колгоспні справи. Крім того, їхні коханки (а обидва винуватці були одруженими) і дружини фактично не виробляють необхідної кількості трудоднів, однак отримують високу оплату. Очевидно, що останнє обурювало колгоспників значно більше, аніж перелюбство на очах усього села, чи нехтування службовими обов’язками, однак факт залишається фактом: відомості про це дійшли до Президії, оскільки ні в районі, ні в облвиконкомі на численні заяви не зреагували. З Президії скарга повернулася до облвиконкому, супроводжувана проханням розібратися в цій справі. І подібні випадки були непоодинокі [16, арк. 3–4]. У 1967 р. жителька тої ж Запорізької області скаржилась в Президію Верховної Ради УРСР на неправомірні дії колгоспного керівництва, яке звільнило її з посади сторожа і не направило на іншу подібну роботу, бо в денну зміну жінка працювати не може, оскільки сама виховує 7 дітей [17, арк. 44]. Жінка похилого віку просила призначити їй пенсію або ж якусь матеріальну допомогу, оскільки на рівні райвиконкому її питання розглядалося 3 роки, неодноразово виносилося на засідання. Але так і не було вирішено [19, арк. 11].

Величезна кількість скарг була пов’язана з порушенням Уставу сільхозартілі; ця проблема неодноразово розглядалася і на засіданнях облвиконкому. Найбільша їх кількість припадає на 1950–ті рр. – першу пол. 1960–х рр., хоча, звичайно, подібні скарги зустрічаються і раніше, і пізніше. Найчастіше колгоспники жалілися на неправильне нормування та оплату праці, грубе та хамське поведження колгоспного керівництва [16, арк. 7–8].

Варто зазначити, що скарги від міського населення були значно рідкіснішими; більшість цих скарг була пов’язана з відсутністю нормальної системи побутового обслуговування, та – меншою мірою – з незадовільними умовами проживання. Питання, пов’язані з наданням житлової площі в обласних центрах вирішував обласний, а не міський виконавчий комітет. Однак

багато подібних питань могли б бути вирішеними і на нижчому рівні, не доходячи облвиконкомів. Наприклад, у березні 1950 р. на одному із засідань Одеського облвиконкому розглядалося питання про прохання мешканця комунальної квартири провести воду у свою кімнату. Розгляд цього питання по різних інстанціях – райвиконкому, управління побутового обслуговування, соціального забезпечення, бюро проектування, тягнулося 4 роки: за цей час у прохача виросла дитина, заради якої, власне, він і просив дозволу провести воду у кімнату. Врешті–решт, облвиконком своїм рішенням заборонив громадянину проводити воду у своє помешкання, оскільки це призводило до руйнування несучих конструкцій старого будинку [26, арк. 14].

Оргінструкторські відділи виконкомів вели ретельну статистику скарг та заяв громадян. Так, наприклад, у 1957 р. на кожного депутата обласної Ради припадало в середньому 10–12 скарг та заяв [17, арк. 43]. У цій роботі депутатам рекомендувалося підтримувати зв'язки з депутатами Верховних Рад та активно залучати їх до допомоги. Президія Верховної Ради УРСР регулярно приймала постанови про поліпшення роботи зі скаргами та зверненнями, оргінструкторські відділи регулярно звітували про цю роботу, однак вона ніколи не визнавалася задовільною [50, с. 15].

Через свій організаційно–інструкторський відділ облвиконком регулював та контролював роботу виконкомів низових Рад [29; 34]. Обласний виконавчий комітет міг скасувати рішення низових виконавчих комітетів, та призупинити дію актів самих вищестоящих Рад. Однак, варто зазначити, що в практиці обласних виконкомів південноукраїнських областей подібні випадки мають поодинокий, навіть виключний характер. Зазвичай, призупинялася дія актів, пов'язаних з неконституційним призначенням на посаду у виконавчо–управлінські органи Ради, або з господарською діяльністю. Причому в останньому випадку призупинення певного акту відбувалося в результаті пркурорського протесту [14, арк. 5].

Після проведення виборів облвиконком розсилав районним виконавчим комітетам рекомендації щодо питань, які необхідно винести на першу сесію. Подекуди існувала практика, коли рекомендації щодо організації першої сесії, перелік питань, які мали бути на ній розглянуті, розсилали по виконкомах місцевих Рад ще до проведення виборів. Крім цього, розсилався приблизний перелік питань, які мали бути розглянуті на сесіях протягом року. В різні роки ці питання, звичайно, були різними. Однак перелік обов'язково включав розгляд заходів по виконанню рішень ЦК та питання соціального характеру.

Двічі на рік райвиконкоми в письмовій формі звітували про проведені сесії та про те, які питання були на них розглянуті. Крім своєї сесійної діяльності, райвиконкоми також звітували щодо сесійної діяльності підпорядкованих їм сільських населених пунктів; однак, щодо останніх, подавалася лише загальна статистика. Протягом 1950 – першої пол. 1960-х рр. для всіх без виключення місцевих Рад було характерне нерегулярне проведення сесій: досить часто вони відбувалися нерівномірно – по 2–3 в першому півріччі і по 4–5 – у другому [1, арк. 86; 15, арк. 13]. Починаючи з середини 1960–х рр., подібна практика масового характеру вже не мала.

Результати перевірок районних виконавчих комітетів, що здійснювалися оргінструкторським відділом облвиконкому принаймні раз на рік, постійно знаходили прогалини в роботі районних органів. Одним із головних критеріїв цих перевірок був стан щодо виконання рішень, постанов та розпоряджень самих районних Рад, обласних Рад та їх виконкомів, постанов вищих органів

влади та стан організаційної роботи з сільськими і селищними Радами [20, арк. 25; 24, арк. 12; 34, арк. 11–16].

Однією з головних прогалин у роботі райвиконкомів, поряд із нерегулярним проведенням сесій, було формальне ставлення до організації виконання рішень, у тому числі й урядових розпоряджень та інструкцій. Звичним явищем було їх виконання тоді, коли всі терміни, що відводилися для цього, давно минули: інколи проходило по 2 місяці [19, арк. 49]. Причому, це зауваження стосувалося також звітів, які мали готуватися для Ради Міністрів. Більш того, райвиконкоми могли приймати відповідні рішення, коли вже в них не було потреби: особливо це стосувалося питань, пов'язаних із виконанням сезонних сільськогосподарських робіт. Не поодинокими були випадки, коли райвиконкоми просто губили рішення обласних Рад, що надходили “на виконання” [1, арк. 85].

У свою чергу, райвиконкоми немало потерпали від величезної кількості звітних матеріалів, інструкцій, розпоряджень, які надходили на їх адресу від облвиконкому “на виконання”. Наприклад, на середину 1960–х рр. кожного дня на райвиконком приходило в середньому 5 таких документів, які необхідно було проаналізувати, в разі потреби – здійснити розсилку по селах [17, арк. 78].

Крім того, районні та міські Ради через свої виконкоми в обов'язковому порядку мали надсилати до оргінструкторського відділу облвиконкому протоколи та стенограми своїх сесій. У 1951–1969-х рр. досить частою була ситуація, коли ці документи надходили нерегулярно, з місячним запізненням, або були не вичитаними, неохайно оформленими. [21, арк. 109–113].

На основі звітів районних виконавчих комітетів оргінструкторські відділи облвиконкомів готували щорічні звіти про організаційно-масову роботу місцевих Рад та звітні матеріали про покращення роботи їх для Ради Міністрів. Необхідно зазначити, що єдиної форми цих звітів протягом усього періоду, що розглядається, не існувало: не існувало чіткого переліку питань, які необхідно було висвітлити. Для них характерна дріб'язковість та обмежена локальність: могли детально описати організаційну роботу в певному селі, однак зовсім не висвітлити стан організаційно–інструкторської роботи загалом по району. Крім того, в подібних матеріалах відсутні були узагальнення, висвітлення причинно-наслідкових зв'язків

Звітно–виконавча діяльність облвиконкому здійснювалася в системі взаємовідносин облвиконкому та вищих органів державної влади, в першу чергу, Ради Міністрів, Президії Верховної Ради УРСР. Рішення ЦК КПУ, що стосувалися місцевих Рад, оформлялися як спільні рішення з Президією Верховної Ради УРСР, тому формального правового зв'язку між ними не було. Так само вибудовувалися взаємовідносини між обласними виконкомами та Президією Верховної Ради і Радою Міністрів СРСР: останні, зазвичай, не видавали рішень та постанов, які б прямо адресувалися обласним Радам та виконкомам УРСР. Організаційно–розпорядча документація спочатку спрямовувалася до Президії Верховної Ради чи Ради Міністрів УРСР, які видавали відповідні постанови та розпорядження, адресовані обласним Радам та виконкомам.

Звітна діяльність облвиконкому стосувалася, в першу чергу, оргмасової роботи самого облвиконкому та виконкомів низових Рад, організації та ходу виборчого процесу [15; 18], питань територіального ділення [20]. Також облвиконком інформував Раду Міністрів та відповідні міністерства щодо питань розвитку сільського господарства, місцевої промисловості, комунального

господарства, фінансових питань. Ці матеріали ніколи не готувалися як систематизований звіт, з виділенням причин та наслідків певної ситуації чи явища. Скоріше, це нагадувало інформацію про поточний процес. Звіти про роботу виконавчого комітету надсилалися до Президії Верховної Ради раз на рік; однак це не був звіт, який готувався спеціально для вищих органів влади: надсилалася копія доповіді, яку облвиконком готував на останню сесію Ради [2].

Якоїсь систематичності чи періодичності у звітній діяльності облвиконкому не було. Це був постійний, безупинний процес, що залежав від різноманітних чинників, у тому числі і суб'єктивних. Матеріали щодо становища в окремих галузях народного господарства супроводжувалися пояснювальними записками, звітами безпосередньо з господарств та установ, статистичною інформацією.

Крім оргінструкторського відділу облвиконкому, звітні функції щодо діяльності обласної Ради виконували також інші виконавчо-управлінські структури та посадові особи, зокрема: уповноважений Міністерства заготівель, представник Ради у справах колгоспів при Раді Міністрів СРСР, уповноважений у справах релігій та культів, обласна прокуратура, відділи та управління. Від свого імені вони могли надсилати до вищих органів державної влади звітно-контрольну інформацію, звернення, доповідні записки. Однак відповіді могли мати адресатом як зазначені структури, так й облвиконком, який уже, у свою чергу, доводив їх до відома відповідних органів та установ.

Аналіз управлінської діяльності обласних виконавчих комітетів показує, що вони були явно переобтяжені функціями, які є нехарактерними для управлінських органів загальної компетенції, головною метою діяльності яких було здійснення загального управління соціально-економічними процесами області як адміністративного утворення. Значна частина роботи, яку виконували виконкоми, могла виконуватися безпосередньо на підприємствах. У той же час, питання, пов'язані зі зловживаннями в колгоспах, порушенням уставу сільхозартілі мали вирішуватися на рівні правоохоронних органів, а не виконавчих. Питання, які ж могли бути вирішені на рівні районних чи міських виконкомів, або навіть і сільських та селищних Рад, перекладалися на розгляд та вирішення обласного виконавчого комітету. Це створювало дисбаланс у роботі і районних, і обласних органів виконавчої влади: місцеві Ради та виконкоми не могли реалізувати свої повноваження, надані їм законодавцем, обласні – перевантажувалися роботою. У свою чергу, районні органи державної влади перебирали на себе обов'язки та функції низових адміністративних органів. Останнім не залишалося ніяких конкретних повноважень, що позбавляло сільські та селищні Ради ініціативності та самостійності. Ця ланцюгова реакція була запущена в перші повоєнні роки, в умовах необхідності концентрації матеріальних та фінансових ресурсів з метою їх найбільш оптимального розподілу.

Крім того, варто враховувати і той факт, що в 1940–1950-х рр. досить відчутним був і брак кваліфікованих кадрів. Фахівців із державного управління (якщо можна так говорити) намагалися сконцентрувати на найбільш значимих ділянках роботи: на виробництві, в колгоспах, які вимагали якнайшвидшої відбудови, і, звичайно, у вищих органах влади місцевого рівня – обласних виконавчо-управлінських структурах. У районні, і тим більше, сільські Ради та виконкоми потрапляли значно менш кваліфіковані кадри. Подекуди взагалі траплялися випадки, коли до сільських Рад висувалися кандидатами в депутати особи із судимістю [2, арк. 15]. Відповідно, для органів влади, сформованих з “недоперевіраних” осіб, не могло бути забагато повноважень та обов'язків.

У результаті, вже на середину 1960-х рр. склалася ситуація, коли і для сільського мешканця, і для голови сільської Ради за вирішенням будь-якого більш-менш вагомого питання необхідно було їхати “в район”. У той же час районні Ради знаходилися під постійним контролем обласного виконавчого комітету, який, в свою чергу, знаходився під неформальним контролем обласних комітетів КПУ.

Виконавчі комітети виступали виконавчими та розпорядчими органами Ради, тобто не самостійними структурами, а складовою частиною Ради, підзвітні і підпорядковані їй. Однак, на практиці, фактично саме виконкоми і виступали органами державної влади, які мали і управлінські, і легітимуючі функції.

Проблема перебирання функцій Ради виконкомом була актуальною, фактично, протягом усього періоду 1948 – 1990 рр. Однак у перші повоєнні роки така ситуація була викликана практичними потребами: Ради, виходячи з їх структури, сесійної форми діяльності – не могли швидко реагувати на проблеми соціально-економічного, а інколи навіть і побутового характеру, які подекуди вимагали негайного вирішення. Однак надалі така ситуація стала звичайною практикою. Крім того, обласні Ради не мали ніякої форми звітності перед вищими органами влади: всі звіти з основної діяльності готувалися організаційно-інструкторським відділом виконкому. І стосувалися, в першу чергу, власне його діяльності та діяльності підзвітних йому районних виконавчих комітетів.

На сьогодні в українській історіографії традиційною є точка зору, що реальну владу в адміністративних одиницях СРСР, в тому числі і в областях, мали партійні комітети, а не органи державної влади – Ради, чи виконкоми. Однак, у результаті проведеного дослідження, можемо говорити, що функції Ради значно більше заміщалися її виконавчим комітетом, аніж функції виконавчого комітету – обласним комітетом КПУ. Насправді, існував величезний комплекс соціально-економічних питань, які не могли бути вирішеними обкомами – в силу їх правової природи як партійних організацій, а не органів державної влади, в силу того, що обкоми вирішували питання кадрового характеру, питання, пов’язані із суспільними процесами тощо. Однак, цей контроль існував, і виражався, в першу чергу, в процесі вирішення кадрових питань, в попередньому “проходженні” через засідання бюро обкому найбільш важливих питань, пов’язаних із розвитком народногосподарського комплексу, у представництві в обласному виконавчому комітеті секретарів обкому.

Джерела та література:

1. ЦДАВО України. Ф. 2. Оп. 8. Спр. 9814. Матеріали про роботу виконкомів обласних та місцевих Рад депутатів трудящих УРСР. 19 травня 1952 р. – 4 грудня 1953 р. 111 арк.
2. ЦДАВО України. Ф. 2. Оп. 9. Спр. 9521. Інформаційні звіти про роботу виконкомів місцевих Рад депутатів трудящих УРСР. 15 квітня 1961 р. – 22 квітня 1961 р., 121 арк.
3. ЦДАВО України. Ф. 2. Оп. 14. Спр. 1149. Річні звіти виконкомів місцевих Рад народних депутатів про організаційно-масову роботу. 30 грудня 1976 р. – 2 лютого 1978 р., 227 арк.
4. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 178. Протокол засідання виконкому №47, №48, №49 і матеріалами до них. 27 червня 1948 р. – 7 липня 1948 р., 227 арк.
5. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 180. Протокол засідання виконкому №51, №52, №53 і матеріалами до них. 9 липня 1948 р. – 18 липня 1948 р., 184 арк.
6. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 191. Протокол засідання виконкому № 80 і матеріалами до них. 6 жовтня 1948 р., 226 арк.

7. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 197. Протокол засідання виконкому №85, №86 і матеріалами до них. 13–17 листопада 1948 р., 196 арк
8. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 344. Протоколи засідання виконкому №1, №2, №3. 6–15 січня 1951 р., 362 арк.
9. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 351. Проколи засідання виконкому №14, №15. 5–7 березня 1951 р., 161 арк.
10. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 361. Протоколи засідання виконкому № 35, 36. 21–26 квітня 1951 р., 192 арк.
11. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 364. Протоколи засідання виконкому № 40, № 41, № 42, 3 43. 15–25 червня 1951 р., 192 арк.
12. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 375. Протоколи засідання виконкому № 64, № 65. 14–17 вересня 1951 р., 293 арк.
13. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 14. Спр. 923. Протокол № 21 засідання виконкому Запорізької обласної ради депутатів трудящих, рішення з № 268-289. 13 квітня 1962 р., 217 арк.
14. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 15. Матеріали по адміністративно-судовим питанням: держарбітрів, колегії адвокатів, рішення, переписка. 31 січня – 3 грудня 1951 р., 55 арк.
15. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 144. Матеріали по питанню організаційно-масової роботи місцевих Рад, територіальне ділення області і виборча документація. 5 січня 1952 р. – 29 грудня 1952 р., 342 арк.
16. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 170. Матеріали по питанню порушення уставу сільгоспартілі (переписка, доповіді, записки). 9 січня – 30 грудня 1953 р., 233 арк.
17. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 482. Матеріали по питанню організаційно-мовавої роботи Рад і територіальне ділення. 2 січня – 2 липня 1957 р., 147 арк.
18. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 487. Матеріали по питанню виборів в Ради і суди. 2 січня – 17 грудня 1957 р., 123 арк.
19. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 559. Матеріали по питанню організаційно-масової роботи Рад. 3 січня – 28 червня 1958 р., 246 арк.
20. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 636. Матріали по питанню організаційно-масової роботи місцевих Рад і територіальне ділення області (переписка). 2 січня – 29 липня 1959 р., 121 арк.
21. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 18. Спр. 789. Інформація Президіуму Верховного Совету УСССР о выполненні постановлений вышестоящих партийных и советских органов. 6 января – 31 декабря 1964 г., 115 арк.
22. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 21 Спр. 891. Протокол № 4 заседания облисполкома (решения, постановления № 99-123). 14 апреля 1987 г., 259 арк.
23. ДАЗО. Ф. 1335. Оп. 21. Спр. 915. Протокол № 8 заседания облисполкома (решения, постановления № 259-278). 11 августа 1987 г., 241 арк.
24. ДААРК. Ф р-3287. Оп. 7. 1964–1970 гг. Спр. 2788. Переписка с исполкомами местных Советов депутатов трудящихся по вопросам организационно-массовой работы. 1965 г., 56 арк.
25. ДААРК. Ф р-3287. Оп. 12 Спр. 1574. Годовой отчет о соисоиянии организационно-массовой работы местных Советов депутатов трудящих. 36 арк
26. ДАМО. Ф. Р-992. Оп. 6. 1951–1962 гг. Спр. 120. Стенографічний звіт засідання першої сесії Миколаївської обласної ради депутатів трудящих (третього скликання) (чорновий варіант). 5 сіня 1951 р., 123 арк.
27. ДАМО. Ф. Р-992. Оп. 6. 1951–1962 гг Спр. 219: Решения исполкома Николаевского обласного Совета депутатов трудящих с № 1625 по № 11665а (протокол № 47). 12 января – 2 февраля 1951 г., 335 арк.
28. ДАМО. Ф. Р-992. Оп. 6. 1951–1962 гг Спр. 1958. Стенографический отчет заседания первой сесии Николаевского обласного Совета депутатов трудящих. 9 марта 1957 г., 94 арк.
29. ДАМО. Ф. Р-992. Оп. 6. 1951–1962 гг Спр. 1991. Протокол № 13 заседания исполкома Николаевского обласного Совета депутатов трудящих. 31 мая 1957 г., 230 арк.
30. ДАМО. Ф. Р-992. Оп. 6. 1951–1962 гг. Спр. 2306. Інформація Президіуму ВС УСССР о состоянии рганизационно-массовой работы местных Советов депутатов трудящих за 1958 г., 145 арк.
31. ДАМО. Ф. Р-992. Оп. 6. 1951–1962 гг. Спр. 2311. Доклад председателя исполнительного комитета Николаевского областного Совета депутатов трудящих: О ходе

- виконання Постановлення Секретариата ЦК КПСС от 22 января 1957 г. о улутшени работы Советов депутатов трудящих и усилении их связей с масами. 31 января 1959 г., 46 арк
32. ДАМО. Ф. Р-992. Оп. 10. Спр. 1677. Протокол первой сессии Николаевского областного Совета народных депутатов девятнадцатого созыва. 14 марта 1985 г., 123 арк
33. ДАОО. Ф. 2000. Оп. 3 1944–1963 гг. Спр. 268. Протокол четвертой сессии. 30 декабря 1948 г., 105 арк.
34. ДАОО. Ф. 2000. Оп. 3 1944–1963 гг. Спр. 290. Решения исполкома. 23–24 июля 1948 г., 432 арк.
35. ДАОО. Ф. 2000. Оп. 3 1944–1963 гг. Спр. 294: Указы и постановления Президиума Верховного Совета СРСР и УССР. 1948 г., 504 арк
36. ДАОО. Ф. 2000. Опис 9 Спр. 621. Переписка с Президиумом Верховного Совета УССР и Советом Министров УССР по основным вопросам деятельности исполкома. 3 января – 30 декабря 1970 г., 204 арк.
37. ДАОО. Ф. 2000. Оп. 9. Спр. 612. Информация по организационно-массовой работе Советов депутатов трудящихся Одесской области. 1970 г., 269 арк.
38. ДАОО. Ф. 2000. Оп. 9. Спр. 714. Переписка с вышестоящими органами по вопросам деятельности облисполкома. 1971 г., 233 арк
39. ДАХО. Ф. Р-1979. Оп. 10. 1950–1970 гг. Спр. 1695. Информации и справки о работе местных Советов. 4 января – 20 октября 1970 г., 51 арк.
40. ДАХО. Ф. Р-1979. Оп. 11 Спр. 324. Доклады о работе исполнительного комитета. 1973 г., 179 арк.
41. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К., 1938. – 52 с
42. Постанова Верховної Ради Української РСР “Про передачу деяких питань адміністративно-територіального поділу на вирішення виконавчих комітетів обласних Рад депутатів трудящих” // Хронологічне зібрання законів, Указів Президії Верховної Ради, постанов і розпоряджень Уряду Української РСР. – Том 3. – К., Держполітвидав, 1964. – С.955-95
43. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. – К.: Політвидав, 1981. – 47 с
44. Авакьян С.А. Правовое регулирование деятельности местных Советов / С.А. Авакьян. – М., Юридическая литература, 1974. – 222 с.
45. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов / Е.А. Агеева. – М., “Юридическая литература”, 1973. – 104 с.
46. Азовкин И.А. Местные Советы в системе органов власти / И.А. Азовкин – М., Юридическая литература, 1971. – 272 с.
47. Барабашев Г.В. Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма / Г.В. Барабашев, Н.Г. Старовойтов, К.Ф. Шеремет. – М. : Юридическая литература, 1987. – 368 с.
48. Організація роботи виконкомів місцевих Рад / С.П. Виноградов, В.К. Дарченко, М.І. Корлаківський та ін. – К. : Політвидав України, 1984 – 168 с.
49. Григорян Л.А. Народовластие в СССР / Л.А. Григорян – М., Юридическая литература, 1972 – 296 с.
50. Жуковская О.Д., Документація советских государственных учреждений / О.Д. Жуковская, В.А. Гольцев. – М., 1970. – 144 с.
51. Лепешкин А.И. Советы – власть народа. 1936–1967. – М.: Юридическая литература, 1967. – 376 с.
52. Корнієнко М.І. Правове становище відділів та управлінь виконавчих комітетів місцевих Рад / М.І. Корнієнко – К., “Наукова думка”, 1973. – 144 с
53. Лимаренко А.И. Организационно-инструкторский аппарат местных Советов / А.И. Лимаренко – К., 1975. – 200 с.
54. Манохин В.М.. Порядок формирования органов государственного управления / В.М. Манохин – М., Юридическая литература, 1963 – 230 с.
55. Павловський Р.С. Законодавство о местных Советах депутатов трудящихся. / Р.С. Павловський/ – Харьков, “Вища школа”, 1975. – 116 с.

56. Радулгин Н.В. Вопросы совершенствования нормотворческой деятельности местных Советов // Совершенствование работы Советов в современных условиях. – М., 1976. – 116 с.

57. Тихомиров Ю. А. Советы и развитие государственного управления в период развернутого строительства коммунизма / Ю.А.Тихомиров – М., “Юридическая литература”, 1963. – 168 с.

58. Федонюк К.С. Організаційна діяльність виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящихся УРСР / К.С. Федонюк. – К., 1968 – 96 с.

Тетяна Молдавська (*Запоріжжя, Україна*). **Виконавчі комітети обласних Рад депутатів у системі органів державної влади у другій половині ХХ ст. (на прикладі південних областей УРСР)**

У статті розглядаються функції та повноваження виконавчих комітетів обласних Рад депутатів УРСР у другій половині ХХ ст. Виділено основні форми діяльності виконкомів – проведення засідань та роботу організаційно-інструкторського відділу. Показано особливості реалізації цих форм. Продемонстровано механізми здійснення управлінських, організаційних та звітно-виконавчих функцій. Охарактеризовано основні напрямки роботи виконавчих комітетів. Висвітлено специфіку здійснення ними управлінських функцій у владній вертикалі виконавчих та представницьких радянськoь органів влади, а також особливості їх взаємодії з партійними структурами.

Ключові слова: облвиконком, оргінструкторський відділ, рішення, постанова, управлінські функції, райвиконком, підзвітність.

Татьяна Молдавская (*Запорожье, Украина*). **Исполнительные комитеты областных Советов депутатов в системе органов государственной власти во второй половине ХХ в. (на примере южных областей УССР)**

В статье рассматриваются функции и полномочия исполнительных комитетов областных Советов депутатов УССР во второй половине ХХ в. Выделены основные формы деятельности исполкомов – проведение заседаний и работу оргинструкторского отдела. Показано особенности реализации этих форм. Продемонстрировано механизмы осуществления управленческих, организационных и отчетно-исполнительных функций. Охарактеризовано основные направления работы исполнительных комитетов. Освещено специфику осуществления ними управленческих функций у властной вертикали исполнительных и представительных органов советской власти, а также особенности их взаимодействия с партийными структурами.

Ключевые слова: облисполком, оргинструкторский отдел, решения, постановления, управленческие функции, райисполком, подотчетность.

Moldavska Tatiana (*Zaporozhia, Ukraine*). **Executive committees of regional Soviets of deputies in the system of public authorities in the second half of XX c.(in terms of southern regions of Uk SSR)**

In the article functions and plenary powers of executive committees of regional Soviets of deputies of are examined southern regions of Uk SSR in the second half of XX v. The basic forms of activity of executive committees are selected is holding session and to the robot of orginstruktorskogo department. The features of realization of these forms are rotined. The mechanisms of realization are shown administrative, organizational and otchetno-ispolnitelnykh functions. Okharakterizovano basic directions robots of executive committees. The specific of realization is lighted up by them administrative functions at the imperious vertical line of executive and representative branches of soviet power, and also feature of their co-operating with party structures.

Key words: oblispolkom, orginstruktorskiy department, decisions, decisions, administrative functions, district executive committee, accountability.