

А. Г. РЕДЬКО

**ПЕРЕХІД ВІД ГАЛУЗЕВОГО ДО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПРИНЦИПУ
ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ В СРСР
(НА ПРИКЛАДІ СТАНІСЛАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ УРСР)**

Анализируются и сравниваются отраслевой и территориальный принципы организации системы власти и управления в СССР. Рассматривается процесс перехода от отраслевого к территориальному принципу организации партийно-государственного управления в пределах Станиславской области УССР и законодательное обеспечение этого перехода.

In this article the sectorial and territorial principles of the organization of the authority and administration system in the USSR (the Union of the Soviet Socialist Republics) are analyzed and compared. The process of conversion from sectorial to territorial principle of organization of the state communist party administration within Stanislav Region of the USSR (Ukrainian Soviet Socialist Republic) and legal ensuring of this conversion is researched.

Проблема лібералізації сталінської командно-адміністративної системи в Західній Україні малодосліджена. Певні аспекти зазначеної проблеми розглядали В. Баран, В. Даниленко, С. Кульчицький, які окреслили її контури. Однак суть цієї проблеми залишається недослідженою.

Перехід від сталінської системи влади та управління, що заснована на галузевому принципі, до хрущовської системи влади та управління, яка базувалася на територіальному принципі, реально відображає процес лібералізації чи децентралізації сталінської централізованої командно-адміністративної системи. О. Зінов'єв, виходячи із розуміння сталінської системи влади та управління як ко-

мандно-адміністративної одиниці, відзначив: «Радянська система управління була надмірно централізованою і працювала за принципом командування (зверху вниз). Така система породжує безініціативність, безгосподарність, безглузді втрати засобів, застій у продуктивності праці й багато інших негативних явищ, які добре відомі. Водночас у цьому є і свої переваги, які також відомі: перевищується ступінь плановості, зосереджуються великі засоби на вирішення великих проблем (особливо у війні)»¹. П. Грегорі, послуговуючись для опису сталінської системи влади та управління поняттям «ієрархічна диктатура», зазначав, що «в цій ієрархічній системі кожний начальник був для свого підлеглого «диктатором»; кожний підлеглий імітував дію свого «диктатора» на нижчому рівні»². Продовжуючи далі, він стверджував: «Диктатори (підкреслимо тут множину) нав'язували своїм підлеглим накази, розроблені на основі неповної і неточної інформації, а підлеглим доводилося стикатися з цілою лавиною безладних, недороблених і сумнівних інструкцій, за виконання яких вони несли особисту відповідальність»³. Отже, якщо О. Зінов'єв вважав, що сталінська система влади та управління неефективна у мирний час і ефективна у війні, то П. Грегорі наполягав, що ця система неефективна у будь-яких ситуаціях.

Сталінська система влади та управління ґрунтувалася на галузевому організаційному принципі. Він зафіксований у Конституції СРСР 1936 р. та Конституції УРСР 1937 р. За В. Карпінським, народні комісаріати СРСР – «це органи, що відносять окремими галузями державного управління і народного господарства. Назвемо, наприклад, такі народні комісаріати СРСР: оборони, іноземних справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, шляхів сполучення, важкого машинобудування, вугільної промисловості, чорної металургії, озброєння, землеробства». В. Карпінський підкреслював, що «народний комісар є одноосібним керівником дорученої йому галузі управління. Він видає накази й інструкції в сфері своєї роботи»⁴.

У союзних республіках, відзначав дослідник, «є свої народні комісаріати, наприклад: народні комісаріати освіти, соціального забезпечення, торгівлі, харчової промисловості, легкої промисловості, землеробства, фінансів. Народні комісаріати союзної республіки керують відповідними галузями народного господарства і державного управління, що відносяться до відання республіки. Вони видають в галузі своєї роботи накази та інструкції на основі і на виконання законів СРСР і союзної республіки. При цьому вони керуються також постановами і розпорядженнями Ради Народних Комісарів СРСР і союзної республіки, наказами та інструкціями відповідних народних комісаріатів СРСР»⁵. Таким чином, В. Карпінський, аналізуючи систему влади та управління СРСР, наголошував на галузевому принципі її організації та одноосібному характері керівництва, або принципі єдиноначальності.

У Конституції УРСР 1937 р. галузевий принцип організації сталінської системи влади та управління чітко прописаний у ряді статей. Так, у ст. 46 зазначалось, що «Народні Комісари УРСР керують галузями державного управління, які належать до компетенції УРСР». Водночас ст. 47, окреслюючи цю компетенцію, відзначала: «Народні Комісаріати УРСР є або союзно-республіканськими, або республіканськими». Наведений поділ конкретизувався у ст. 48 і ст. 49. У ст. 48 стверджувалося, що «до союзно-республіканських Народних Комісаріатів УРСР належать Народні Комісаріати УРСР: Харчової промисловості; Легкої промисловості; Лісової промисловості; Земельних справ; Зернових і тваринницьких радгоспів; Фінансів; Внутрішньої торгівлі; Внутрішніх справ; Юстиції; Охорони здо-

ров'я». А у ст. 49 зазначалося: «До республіканських Народних Комісаріатів належать Народні Комісаріати УРСР: Освіти; Місцевої промисловості; Комунального господарства; Соціального забезпечення»⁶.

Щодо іншого організаційного принципу сталінської системи влади та управління – принципу єдиноначальності, то можна відзначити: він, як і галузевий принцип, пройшов певну еволюцію у своєму розвитку. Її можна простежити і на рівні виробництва, підприємства, і на рівні міністерства.

На окремих підприємствах принцип єдиноначальності почав укорінюватися завдяки постанові ЦК ВКП(б) від 5 вересня 1929р. «Про заходи з упорядкування виробництва і встановлення єдиноначальності». У цій постанові принцип управління виробництвом описувався так: адміністрація (директор) «керує як апаратом управління, так і усіма організаційно-технічними процесами виробництва на підприємстві. Усі його оперативно-господарські розпорядження як для підпорядкованої адміністрації, так і для робітників безумовно обов'язкові, яке б становище вони не займали в партійних, професійних та інших організаціях. Адміністрація підприємства безпосередньо призначає весь адміністративно-технічний персонал підприємства, включаючи відносини між директором підприємств і цеховою адміністрацією, в тому числі у справі добору адміністративно-технічних сил у цеху (майстри, бригадири тощо)»⁷.

Наступний етап в утвердженні принципу єдиноначальності на виробництві започаткувала постанова Ради Міністрів СРСР від 9 серпня 1955р. «Про розширення прав директорів підприємств». Відповідно до неї, по-перше, «у своїй діяльності директори підприємств повинні при дотриманні принципу єдиноначальності широко спиратися на актив підприємств, для чого регулярно проводити виробничі наради і господарські активи, на яких обговорювати проекти планів та інші важливі питання роботи підприємств»⁸. По-друге, директори підприємств мають право «затверджувати і змінювати структуру і штати цехів і відділів заводу управління в межах встановленого підприємству плану по праці і чисельності службовців та інженерно-технічних працівників, керуючись при цьому типовими штатами, структурами, а також схемою посадових окладів, встановлених для працівників цього підприємства, в межах середньої зарплати за штатним розписом»⁹.

На рівні міністерств принцип єдиноначальності закріплювала низка постанов. Так, постанова Ради Міністрів СРСР від 11 квітня 1953 р. «Про розширення прав міністрів СРСР» надавала міністрам СРСР право «затверджувати структуру і штати адміністративно-управлінського персоналу підприємств, будов, трестів і організацій у межах встановленої міністерству чисельності адміністративно-управлінського персоналу і фонду зарплати, із дотриманням схем посадових окладів, а також штати головних управлінь, управлінь і відділів міністерства в межах загальних штатних контингентів центрального апарату міністерства»¹⁰. За міністрами СРСР також закріплювалося право «організувати тимчасові або постійно діючі курси з підвищення кваліфікації з відривом від виробництва в межах загальних асигнувань і контингентів, затверджених для міністерств»¹¹. Доповненням до цієї постанови є постанова Ради Міністрів СРСР від 4 травня 1955р. «Про деякі додаткові права міністрів СРСР», згідно з якою міністрам СРСР надано право «затверджувати штати і типові структури адміністративно-управлінського апарату підприємств і організацій, а також типові штати і типові структури, узгоджуючи їх з міністром фінансів СРСР»¹². Міністра СРСР надава-

лось і право «створювати і ліквідувати технікуми (середні спеціальні навчальні заклади) за згодою з Міністерством вищої освіти СРСР і Міністерством фінансів СРСР»¹³. Отже, принцип єдиноначальності в сталінській системі влади та управління утверджувався на всіх рівнях управлінської вертикалі, починаючи від наркоматів чи міністерств і закінчуючи окремим підприємством.

За галузевим принципом були організовані не тільки наркомати, відомства чи міністерства, а й сама компартійна диктатура. Це відображено у статуті ВКП(б), прийнятому на XVII з'їзді ВКП(б) у 1934 р. З метою посилення партійного керівництва промисловістю і транспортом 29 листопада 1939р. була прийнята постанова Політбюро ЦК ВКП(б) «Про створення промислових відділів у ЦК компартії союзних республік, крайкомах, обкомах і міськкомах партії», яка вимагала створити в ЦК компартії союзних республік, крайкомах, обкомах і міськкомах партії «промислові відділи відповідно до основних галузей промисловості республіки, краю, області, міста». Цю постанову доповнила постанова ЦК КПРС «Про створення в первинних партійних організаціях виробничих і торгівельних підприємств комісій для здійснення парторганізаціями права контролю за діяльністю адміністрації підприємств» від 26 червня 1959 р.¹⁴ Таким чином, у діяльності компартійного апарату чітко прослідковувалася тенденція до посилення контролю за виконанням директив адміністрацією підприємств.

Розглядаючи організацію партійно-державного управління в Станіславській області УРСР за галузевим принципом, слід відзначити, що номенклатурних працівників Станіславського обкому КП(б)У в 1940 р. налічувалося лише 1060 осіб, було затверджено бюро ОК КП(б)У – 597 осіб, не затверджено – 463 особи, недокомплект становив 127 осіб, при кількості штатних одиниць 1187¹⁵. З них сектор партійних кадрів налічував 641 особи, затверджених ОК КП(б)У – 401 особи, незатверджених ОК КП(б)У – 240 осіб, вакантних місць – 159 при кількості за штатом – 800¹⁶. Сектор радянських торгових кадрів 547 осіб, вакантних місць – 1, при кількості за штатом – 548¹⁷. Сектор промислових кадрів включав 115 осіб, затверджених – 57, незатверджених – 58, вакантних місць – 2, при кількості за штатом – 117¹⁸. Сектор сільськогосподарських кадрів охоплював 213 осіб, затверджених – 159, незатверджених – 54, вакантних місць – 15, при кількості за штатом – 228¹⁹. До сектора оборонних і судово-прокурорських кадрів входило 2133 особи, затверджених – 1104, незатверджених – 1029, вакантних місць – 190 при кількості за штатом – 2323²⁰.

За даними на квітень 1941р. про затвердження номенклатури Станіславського обкому КП(б)У із усієї кількості за штатом – 2486 осіб було затверджено ОК КП(б)У лише 1717 осіб. З них партійних і комсомольських кадрів 620 осіб, при кількості за штатом – 850, НКВС, міліції і прокурорсько-суддівських кадрів – 338 при 575, радянських торгових кадрів – 382 при 593, сільськогосподарських і заготівельних кадрів – 202 при 247, кадрів промислових і транспортних організацій та зв'язку – 117 при 163²¹. Як бачимо, Станіславська область на початку Другої світової війни, а саме у 1940–1941рр., значною мірою відчувала певну потребу в кваліфікованих керівних кадрах. Так, із знятих номенклатурних працівників Станіславським обкомом КП(б)У станом на лютий 1941р., з 11 осіб кадрів партійного і комсомольського сектора 9 осіб були зняті за діловими якостями і лише 2 – за політичними якостями. Із кадрів радянсько-торгового сектора було знято 7 осіб, із кадрів сільськогосподарського і заготівельного сектора – 8 осіб, із кадрів промисловості і зв'язку – 11 осіб, із кадрів НКВС, міліції і судово-проку-

рорських працівників – 12. Усі номенклатурні працівники були зняті за діловими якостями. Загалом було знято 49 осіб, із них 47 осіб за діловими якостями²².

У 1944р. зі східних областей СРСР, Червоної армії, партизанських загонів, підпільної роботи до Станіславської області прибули 627 осіб, з них 510 – зі східних областей, 84 – із Червоної армії, 18 – з партизанських загонів і підпільної роботи, 15 – із окупованої території. Враховуючи галузевий принцип організації сталінської системи влади та управління, прибулі працівники за назвами категорій поділялись у такий спосіб: партійні працівники – 162 особи, комсомольські працівники – 47, працівники радянських органів – 80, працівники сільського господарства і заготівельних органів – 27, працівники органів НКВС, НКДБ, НКО, суду і прокуратури – 107, працівники промисловості, транспорту і зв'язку – 53, працівники органів науки, охорони здоров'я, культури і мистецтва – 11, інші працівники – 140²³.

На 1 січня 1946 р. номенклатурних працівників Станіславського обкому КП(б)У за назвами організацій налічувалося: партійні органи – 551, або 81,2 %, комсомольські органи – 80, або 93,0%, радянські органи (виконкоми) – 216, або 94,0 %, органи НКВС, НКДБ і НКО – 155, або 85,1 %, банківські та фінансові органи – 89, або 85,5 %, торгові органи – 78, або 90,6 %, промисловість, транспорт і зв'язок – 145, або 93,0 %, сільське господарство і заготівлі – 136, або 60,9 %, органи науки, культури, мистецтва і охорони здоров'я – 110, або 91,6 %²⁴.

На 25 грудня 1949 р. у м. Станіславі налічувалося 183 працівники в партійних органах, з них із місцевого населення – 5, жінок – 45; в комсомольських органах – 129, з них із місцевого населення – 11, жінок – 66; у радянських органах – 46, з них із місцевого населення – 8, жінок – 19; в органах МДБ, МВС, суду, прокуратури і громадських організацій – 8, з них із місцевого населення – 0, жінок – 2; в промисловості, транспорті й зв'язку – 90, з них із місцевого населення – 10, жінок – 4; у сільськогосподарських і заготівельних органах – 2, з них із місцевого населення – 1, жінок – 0; в органах науки, культури і охорони здоров'я – 38, з них із місцевого населення – 6, жінок – 15. Загалом працівників налічувалося – 496, з місцевого населення – 41, жінок – 151²⁵.

У м. Коломия за станом на той же час налічувалося 73 працівники у партійних органах, з місцевого населення – 3, жінок – 13; у комсомольських органах, відповідно, 58, 7 і 31; в радянських органах – 9, 3 і 3; в органах МДБ, МВС, суду, прокуратури і громадських організацій – 37, 0 і 27; промисловості, транспорті і зв'язку – 37, 4 і 4; сільськогосподарських і заготівельних органах – 2, 1 і 3; в органах науки, культури і охорони здоров'я – 36, 7 і 14. Всього працівників налічувалося 266, із місцевого населення – 52, жінок – 68²⁶.

За 12 місяців 1948 р. по м. Станіславу звільнено із промисловості, транспорту і зв'язку 5 працівників, з них 3 працівники за те, що скомпрометували себе, і 2 працівники як такі, що не справилися з роботою. Із комсомольських органів звільнено 1 працівника, з радянських планових, торгових органів – 2 працівники та з органів науки, культури і охорони здоров'я – 1 працівник, як такі, що скомпрометували себе²⁷. Таким чином, сталінська система влади та управління в Станіславській області, вирішуючи проблему комплектації кадрами за галузевим принципом, відчувала гострий дефіцит у компетентних і авторитетних керівних кадрах.

Як уже відзначалося, сталінська система влади та управління як система планування й управління господарством була надмірно централізованою. До середи-

ни 1950-х років планування та управління народним господарством України повністю зосереджувалося в Москві. Більшістю найважливіших галузей промисловості республіки – вугільною, металургійною, машинобудівною, енергетичною тощо – керували союзні міністерства. Як галузеві центри управління, міністерства технічно не могли врахувати всі нюанси виробничого процесу. Сталінська система управління плануванням й господарством за схемою «центр-периферія» виявилася неефективною. Саме тому М. Хрущов ініціював адміністративні реформи з метою радикальної децентралізації управління промисловістю.

У квітні 1953 р. Президія Верховної Ради СРСР ухвалила рішення про зменшення числа союзних (із 30 до 20) та союзно-республіканських (із 21 до 13) міністерств. І хоча наступного року їх кількість знову зросла, сталися перші відчутні зміни на користь республік, оскільки деякі союзні міністерства одержали союзно-республіканський статус. У цей час у підпорядкування України перейшло багато підприємств вугільної, нафтової, металургійної, лісової й харчової, м'ясної й молочної, легкої й текстильної промисловості, промисловості будівельних матеріалів, а також підприємства зв'язку та автомобільного транспорту.

З 1953 до 1956 р. близько 10 тис. підприємств та установ були передані у підпорядкування Української РСР, що збільшило частку республіканської промисловості з 30 до 76 %.

У травні 1956 р. ліквідовано Міністерство юстиції СРСР, функції якого були передані союзним республікам. Значно розширилися законодавчі права України: у її відання перейшли питання обласного й крайового адміністративно-територіального устрою, за дотриманням цивільного та кримінального кодексів. Ширшими стали права республіки у вирішенні бюджетних питань та в галузі роздрібно́ї торгівлі²⁸.

Отже, у період із 1957 по 1962 р. у Станіславській області УРСР та СРСР загалом відбулася докорінна перебудова системи влади та управління, галузевий принцип її організації був майже повністю витіснений територіальним.

1. *Зиновьев А.А.* На пути к сверхобществу. – М., 2008. – С. 436. **2.** *Грегори П.* Политическая экономия сталинизма. – М., 2008. – С. 310. **3.** Там же. – С. 340. **4.** *Карпинский В.А.* Как управляется наша страна. – М., 1945. – С. 32–33. **5.** Там же. – С. 36. **6.** *Слюсаренко А., Томенко М.* Історія української Конституції. – К., 1997. – С. 217–218. **7.** *Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1929-1940 годы.* – М., 1967. – Т. 2. – С. 126–127. **8.** *Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1929-1940 годы.* – М., 1967. – Т.4. – С. 244. **9.** Там же. – С. 248. **10.** Там же. – С. 5. **11.** Там же. – С. 6. **12.** Там же. – С. 199. **13.** Там же. – С. 200. **14.** *Комуністична партія Радянського Союзу в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. 1959-1965.* – К., 1981. – Т. 8. – С. 11. **15.** *Івано-Франківський державний архів, Ф. П-1. – Оп.1. – Спр. 75. – С. 12.* **16.** Там само. – Спр. 75. – С. 5. **17.** Там само. – Спр. 75. – С. 6. **18.** Там само. – Спр. 75. – С. 7. **19.** Там само. – Спр. 75. – С. 8. **20.** Там само. – Спр. 75. – С. 9. **21.** Там само. – Спр. 128. – С. 4. **22.** Там само. – Спр. 128. – С. 5. **23.** Там само. – Спр. 172. – С. 1. **24.** Там само. – Спр. 301. – С. 4. **25.** Там само. – Спр. 1049. – С. 6–10. **26.** Там само. – Спр. 1049. – С. 1–5. **27.** Там само. – Спр. 859. – С. 2. **28.** *Баран В.К., Даниленко В.М.* Україна в умовах системної кризи (1946-1980 рр.). – К., 1999. – С. 93–94.